Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

juristischen Fakultät zu Marburg

vorgelegt von

Ernst Mayer,
Gerichtsaccessist in Mainz.

Marburg 1896.

Druck von Knorr & Hirth, (Ges. m. beschr. Haftg.). München.

Staatsgewalt und Gesetzgebung
in Elsaß-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

juristischen Fakultät zu Marburg

vorgelegt von

Ernst Mayer,
Gerichtsaccessist in Mainz.

Marburg 1896.
Druck von Knorr & Hirth (Ges. m. beschr. Haftg.), München.

Herrn Geheimen Oberregierungsrath

Professor Dr. Bernhard Hübler

in dankbarer Verehrung

Der Verfasser.

Inhalt.

Literatur.

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze. Heft II, VI, VII. Leipzig 1893/94.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Band X.
Fischer, Rich., Das Recht des Deutschen Kaisers. Berlin 1895.
Haenel, A., Deutsches Staatsrecht in Binding's Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. V. 1. Leipzig 1892.
Hirth, Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Jahrgang 1871 (4. Band).
Hübler, Die Organisation der Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich. Berlin 1894.
Joël, Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 in Hirth's Annalen 1878 S. 772 ff.
Kayser, in von Holtzendorff's Rechtslexikon, Bd. III Heft 1, 1881 unter „Reichsland".
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Band III. Auflage. Freiburg 1895.
Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslands Elsaß-Lothringen. I. Theil: Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen. Freiburg 1892.
Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig 1884.
Meyer, Gg., Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes. 2. Auflage. Leipzig 1885.
Organisation und Geschäftsordnung des Landesausschusses von Elsaß-Lothringen. Straßburg 1878. G. Fischbach.
Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht in Hirth's Annalen 1885 S. 71 ff.
Roenne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Band 2. Auflage. Leipzig 1876/77.
Schulze, H., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Band II: Das deutsche Reichsstaatsrecht. Leipzig 1886.
Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Würzburg 1873.
Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg 1893.
Stengel, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen in Hirth's Annalen 1876 S. 815 ff.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages:
I Periode; I. Session 1871 Band III.
III. Periode; I. Session 1877 Band I.
Stoeber, Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen im Archiv für öffentliches Recht, Band I S. 623 ff.
Westerkamp, Staatenbund uud Bundesstaat. Leipzig 1892.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Band: Das Verfassungsrecht. 2. Auflage. Berlin 1895

Die Dissertation von Dr. E. Apel „Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen" (Spandau 1895) ist mir erst kurz vor der Drucklegung bekannt geworden; es war mir daher nicht mehr möglich, dieselbe zu berücksichtigen.

Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

Von
Ernst Mayer, Gerichtsaccessist in Mainz.

Einleitung.

Die völkerrechtliche Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reich und ihre Konsequenzen.

„La France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits „et titres sur les territoires, situés à l'est de la frontière ci-après dé„signée . . . ."

„L'Empire allemand possédera ces territoires à perpétuité en toute „souveraineté et propriété."

Diese Sätze des Artikels 1 der Versailler Friedenspräliminarien vom 26. Februar 1871[1]) bezeichnen den völkerrechtlichen Akt, durch welchen Frankreich die im Vertrag näher bezeichneten Gebiete — kurzweg Elsaß-Lothringen genannt — an das Deutsche Reich unter Uebertragung sämmtlicher Eigenthums- und Hoheitsrechte abtrat. Rechtlich vollwirksam wurde diese Gebietsübertragung mit dem 2. März 1871, an welchem Tage die Ratifikationsurkunden zwischen den vertragschließenden Theilen ausgetauscht wurden. Der völkerrechtliche Vorgang ist klar: eine bisher zum Staate Frankreich gehörige Ländermasse scheidet aus diesem Staatsverband völlig aus und fällt dem „Deutschen Reich", einem neugeschaffenen Bundesstaate, zu. Verbunden mit dieser konkreten Gebietsübertragung ist der vertragsmäßige Uebergang der vollen Souveränetät und Gebietshoheit („propriété") über diese Lande. Als Rechtsnachfolger Frankreichs besaß somit das Deutsche Reich die unumschränkte Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen. Elsaß-Lothringen wurde völkerrechtlich deutsches Staatsgebiet, die Einwohner des Landes völkerrechtlich Deutsche.

Da nun, im Gegensatz zu dieser unbeschränkten Staatsgewalt des Reiches über Elsaß-Lothringen, die Reichsgewalt den Bundesstaaten gegenüber eine beschränkte ist, kommt Leoni[2]) zu dem Schluß, in der Rechtspersönlichkeit des Reiches seien zwei Staatsgewalten vereinigt, die beschränkte Reichsgewalt über die Bundesstaaten, die unumschränkte Landesstaatsgewalt über Elsaß-Lothringen; er folgert hieraus, daß eine Identität der elsaß-lothringischen Staatsgewalt mit derjenigen des Reiches nicht bestehe.

Laband[3]) hält diese Folgerung für unrichtig; „ihr Ausgangspunkt" — die Annahme einer beschränkten Reichsgewalt — „widerspreche dem Begriffe des Bundesstaates und der Souveränetät der Reichsgewalt, deren Wesen in der Unbeschränktheit, in der sogen. Kompetenz-Kompetenz bestehe."

---

[1]) Abgedruckt „Annalen" 1871, S. 509 f. Der definitive Friedensvertrag vom 10. Mai 1871 und sein Zusatzartikel hat diese Bestimmungen im wesentlichen bestätigt.

[2]) Das öffentliche Recht des Reichslands Elsaß-Lothringen, I. Theil Verfassungsrecht S. 3

[3]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, III. Auflage, I. Band, S. 682, Anm. 1.

Allerdings hat Leoni[1]) recht, wenn er dem gegenüber behauptet, es komme nicht darauf an, daß diese beschränkte Reichsgewalt, „kraft eignen Rechtes ihre Machtsphäre erweitern könne." Denn die Staatsgewalt des Reiches ist danach zu beurtheilen, in welcher Ausdehnung sie im Momente des Friedensvertrages thatsächlich bestanden hat, folglich muß sie trotz des Art. 78 R.-V. als eine den Bundesstaaten gegenüber beschränkte angesehen werden. Dennoch irrt Leoni, wenn er auf Grund dieser ihrer verschiedenen Ausdehnung nun der Staatsgewalt des Reiches über die Bundesstaaten und derjenigen über Elsaß-Lothringen die Identität abspricht. Denn es ist thatsächlich ein und dieselbe Staatsgewalt, welche in beiden Fällen wirksam vorhanden ist, nämlich die Reichsgewalt. Diejenige Staatsgewalt, welche infolge des Friedensvertrages in Elsaß-Lothringen konstituirt ist, ist ebensogut Reichsgewalt — denn das Reich ist ja Subjekt der Souveränetät in Elsaß-Lothringen gemäß Art. 1 — wie die vom Reich über die Bundesstaaten ausgeübte Staatsgewalt, welche ihre Basis in der Reichsverfassung hat. Daß dieselbe sich in Elsaß-Lothringen in Wirklichkeit weiter erstreckt, als in den Bundesstaaten, widerspricht nicht dem Prinzipe, daß es nur eine und dieselbe Staatsgewalt ist. Denn die dem Reiche innewohnende Staatsgewalt ist keineswegs zerlegbar in zwei Gewalten, sie wirkt nur nach verschiedenen Seiten hin verschieden: nach 25 Richtungen hin ist ihr Bereich ein begrenztes, nach einer Richtung hin ein unbegrenztes. Aber im Prinzip ist jede Wirkung nur ein Ausfluß einer und derselben Reichsgewalt. Die durch den Friedensvertrag dem Reich zugefallene Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen ist daher in der Reichsgewalt aufgegangen.

Erster Abschnitt: Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

§ 1.

Das Gesetz vom 9. Juni 1871 als staatsrechtlicher Vereinigungsakt und seine Behandlung in der Literatur.

Neben dem Akte, welcher nach außen hin im internationalen Staatenverkehr den Anschluß der neu erworbenen Gebiete an das Deutsche Reich dokumentirte, bedurfte es noch eines für den inneren Staat wirkenden, also staatsrechtlichen Ausdruckes der Einverleibung Elsaß-Lothringens. Ein solcher mußte gemäß Art. 78 der Reichsverfassung in Form eines die Verfassung abändernden Reichsgesetzes erfolgen, da eine Erweiterung des Reichsgebietes zweifellos eine Aenderung des Inhaltes von Art. 1 der Reichsverfassung darstellt.[2]) Dies war vornehmlich die Bedeutung des Reichsgesetzes, betreffend die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem deutschen Reich vom 9. Juni 1871.[3]) Da man es für unzweckmäßig hielt, die Reichsverfassung selbst sofort in Elsaß-Lothringen einzuführen und das keiner Einzelstaatsgewalt, sondern der Reichsgewalt unmittelbar unterstehende Gebiet nicht gut von dem schwerfälligen und räumlich entfernten Organismus des Reiches geleitet werden konnte, erließ man in dem Einverleibungsgesetz gleichzeitig Bestimmungen über die Staatsgewalt, die Gesetzgebung und den Zeitpunkt der Einführung der Reichsverfassung.[4])

[1]) A. a. O., S. 3, Anm. 7.
[2]) Seydel, Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, S. 31.
[3]) Reichsgesetzblatt 1871, S. 212, Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen 1871, S. 1.
[4]) Siehe darüber auch unten Abschnitt II.

Dieses wichtige Gesetz, hauptsächlich der § 3 desselben, hat in der staatsrechtlichen Literatur eine manigfache und sehr verschiedenartige Auslegung gefunden.

Die Mehrzahl der Schriftsteller behauptet, durch den Passus 1 des § 3 „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus" sei die Staatsgewalt dem Reiche verblieben, der Kaiser übe nur als Organ des Reiches kraft Delegation die Staatsgewalt des Reiches aus; so Laband[1]), Georg Meyer[2]), Roenne[3]), Stengel[4]), Joël[5]), Kayser[6]), welche einfach von „der Staatsgewalt" sprechen, die der Kaiser im Reichsland ausübe, ohne deren Umfang näher zu bestimmen. Am weitesten bezüglich der Ausdehnung der kaiserlichen Staatsgewalt gehen Haenel[7]), Fischer[8]) und Hübler[9]), welche eine Delegation „aller landesherrlichen Rechte" annehmen, und Zorn[10]), welcher den Kaiser „den delegirten Träger der gesammten Staatsgewalt" nennt. Ihnen schließt sich Schulze[11]) an, welcher nicht nur behauptet, daß der Kaiser „die gesammte Staatsgewalt im Namen des Reiches" ausübe, sondern im Hinblick auf die Kontroverse noch hinzufügt „auch die gesetzgebende Gewalt". Dem gegenüber wird die Ansicht vertreten, daß der Kaiser nicht die gesammte Staatsgewalt ausübe. Seydel[12]) behauptet, daß es nur einzelne Rechte der Staatsgewalt seien, welche dem Kaiser delegirt sind. Stoeber[13]) kommt im Gegensatz zu Schulze zu dem Resultat, daß der Kaiser die Staatsgewalt mit Ausnahme des Gesetzgebungsrechtes ausübe. Einen eigenartigen Standpunkt vertritt Loening[14]). Er scheint zunächst dem Kaiser eine nur beschränkte Staatsgewalt zuzuerkennen, wenn er ausführt, daß derselbe „im Namen des Reiches die Staatsgewalt ausübe, soweit nach der Reichsverfassung dieselbe nicht durch andere Organe des Reiches ausgeübt wird"; merkwürdigerweise folgert er aber dann weiter, daß dem Kaiser danach in Elsaß-Lothringen diejenigen Befugnisse zukommen, „welche in den Bundesstaaten dem Monarchen zustehen." Im Gegensatz nun zu allen diesen Autoren, welche wenigstens darin einig sind, daß die Staatsgewalt des Reiches an den Kaiser nur delegirt sei, legt Leoni[15]) dem Vereinigungsgesetz eine viel größere Bedeutung bei. Nach seiner Ansicht ist durch dieses Gesetz die Staatsgewalt vom Reich auf den Kaiser übergegangen. Er präcisirt die Rechte desselben dahin, daß derselbe „Träger und Inhaber" der gesammten Staatsgewalt, einschließlich der gesetzgebenden Gewalt und „durch dieses Reichsgesetz zum Herrscher über das Land ein-

---

[1]) I, S. 683.

[2]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 393.

[3]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, S. 76.

[4]) Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen in „Annalen" 1876, S. 815.

[5]) Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, in „Annalen" 1878, S. 772.

[6]) In Holtzendorff's Rechtslexikon, Band III, S. 402.

[7]) Deutsches Staatsrecht I, S. 831.

[8]) Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895, S. 179.

[9]) Die Organisation der Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich, Berlin 1894, S. 64.

[10]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Band: Das Verfassungsrecht, S. 524.

[11]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes II, S. 361.

[12]) Kommentar, S. 93 f.

[13]) Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen im Archiv für öffentliches Recht, Bd. I, S. 649.

[14]) Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes, S. 78.

[15]) A. a. O., S 5 und 6.

gesetzt sei." Ihm hat sich nur Rehm[1]) angeschlossen. Zur Lösung dieser für das ganze Verfassungsrecht Elsaß-Lothringens ausschlaggebenden Streitfrage ist es erforderlich, neben einer Interpretation des Gesetzestextes auf die Entstehungsgeschichte[2]) des Gesetzes zurückzugehen und den Willen des Gesetzgebers, sowie den wahren Sinn seines Werkes zu erforschen.

§ 2.

Entstehungsgeschichte des Gesetzes.

a) Motive.

Am 23. April 1871 wurde dem Reichstag der Gesetzentwurf mit Motiven vorgelegt. Derselbe enthält im § 1 die nothwendige staatsrechtliche Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reich, im § 2 die Terminsbestimmung über das Inkrafttreten der Reichsverfassung und ein dem Kaiser verliehenes Verordnungsrecht bezüglich früherer Einführung einzelner Verfassungstheile. Am wichtigsten für unsere Frage ist § 3. Derselbe bestimmt zunächst provisorisch, daß bis zur Wirksamkeit der Reichsverfassung der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrathes das vollständige Gesetzgebungsrecht in allen Angelegenheiten ausübe; ferner proponirt er, daß nach Einführung der Reichsverfassung das Gesetzgebungsrecht für alle Materien „dem Reiche" zustehe, „bis zur anderweitigen Regelung durch Reichsgesetz". Als letzten Passus enthält der § 3 des Regierungsentwurfes den Satz: „Alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus."

Die diesem Gesetzentwurf beigegebenen Motive[3]) sind eine kurze und übersichtliche Darstellung der Absichten der Regierung. Sie beginnen damit, die im Entwurf enthaltenen Rechtssätze unter 6 Ziffern zu gruppiren und im Anschluß daran den ganzen Stoff zu behandeln. Es wird zunächst darauf hingewiesen, daß die Gestaltung, die Elsaß-Lothringen erhalten soll, die eines „unmittelbaren Reichslandes" ist und daß „die Landeshoheit über dasselbe im Reiche ruhe."[4]) Es wird sodann erläutert, daß zum Zwecke einer ununterbrochenen Gesetzgebungsthätigkeit im Absatz 1 des § 3 dem Kaiser jene außergewöhnliche Befugniß delegirt worden ist.[5]) Auch wird schon die Möglichkeit in's Auge gefaßt, daß eine Landesvertretung einmal zum Antheil an der Gesetzgebung herangezogen werden könne. Die Thatsache, daß eine derartige Institution — wie sie ja heute in Wirklichkeit im Landesausschuß besteht — thatsächlich einen Verzicht des Reiches auf die ihm ausschließlich zustehende Gesetzgebungsgewalt bedeute, führt den Verfasser der Motive zu folgender richtiger und treffender Präzisirung:[6])

> „Daraus, daß das Reich als Träger der Staatshoheit über das Reichsland erscheint, folgt strenggenommen, daß das ganze Recht der Gesetzgebung dem Reiche zusteht, im Reiche ruht."

---

[1]) Die rechtliche Stellung des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht in „Annalen" 1885 S. 73.

[2]) Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes ist in der Literatur bei Auslegung desselben bis jetzt meist übersehen worden. Nur Stoeber a. a. O. S. 649—652 berührt dieselbe in zwar kurzer, aber präciser Weise; siehe auch Stengel a. a. O. S. 816 f.; Seydel Kommentar, S. 93 ff.

[3]) Motive und Gesetzentwurf sind abgedruckt „Annalen" 1871 S. 846, 847 ff.

[4]) „Annalen" S. 848 unter I.

[5]) „Annalen" S. 849 unter III und IV.

[6]) „Annalen" S. 850 unter V.

In konsequenter Durchführung dieser Theorie sagen die Motive unter VI:[1]) „Sämmtliche übrigen Hoheitsrechte außer der Gesetzgebung werden vom Kaiser ausgeübt." Als selbstverständlich betrachten die Motive es zum Schluß, daß die Gegenzeichnungen der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen durch einen Minister und zwar den Reichskanzler erfolgen,[2]) da „für das Reich verwaltet wird und dem Reich Verantwortung zu legen sei."[1])

Aus dieser Darstellung der Motive läßt sich klar erkennen, was die Regierung mit diesem Entwurfe beabsichtigte, soweit es für unsere Frage in Betracht kommt:

1. Bis zum Eintritt der Reichsverfassung: Delegation der Gesetzgebung an Kaiser und Bundesrath. Abs. 1 § 3 des Entwurfes.

2. Nach Eintritt der Reichsverfassung: Zuständigkeit des Reiches für die gesammte Gesetzgebung. Abs. 2 § 3 des Entwurfes.

3. Daher insbesondere Zuständigkeit des Reiches für jede weitere Regelung der Gesetzgebungskompetenz. Abs. 2 § 3 des Entwurfes verbis „bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz."

4. Ausübung aller anderen, nicht genannten Rechte der Staatsgewalt durch den Kaiser. Abs. 3 § 3 des Entwurfes.

Es geht somit aus den Motiven hervor, daß der an den Reichstag gebrachte Entwurf nicht bezweckte, dem Kaiser die gesammte Staatsgewalt zu übertragen, sondern nur die Staatsgewalt mit Ausnahme der definitiven Gesetzgebungsbefugniß. Einmal wird dies deutlich ipsissimis verbis in den Motiven unter VI (siehe oben) ausgesprochen, andererseits ergibt es sich logisch aus der ganzen Konstruktion des § 3. Derselbe beläßt dem Reich die Gesetzgebung nach Einführung der Reichsverfassung und überhaupt die weitere Regelung der Gesetzgebungskompetenz; folglich ist die delegirte Staatsgewalt des Kaisers, negativ dargestellt, eine volle Staatsgewalt, vermindert um die beiden dem Reich belassenen Rechte.[3])

Wäre der Entwurf in dieser Fassung Gesetz geworden, dann wäre eine Meinungsverschiedenheit über seinen Inhalt ausgeschlossen gewesen. Denn an

[1]) „Annalen" S. 850.

[2]) Leoni a. a. O. S. 7 behauptet, „der Reichskanzler sei nur Minister für Elsaß-Lothringen, wie er daneben auch preußischer Minister ist" und beruft sich dabei auf eine Aeußerung des Fürsten von Bismarck, „Se. Majestät der Kaiser kann ja einen verantwortlichen Minister für Elsaß-Lothringen ernennen, ich habe dazu keinen nothwendigen Beruf." Im Zusammenhang der parlamentarischen Verhandlungen (siehe darüber Annalen 1871 S. 934) hat diese Bemerkung einen ganz anderen Sinn. Fürst von Bismarck erblickte den Widerstand der Volksvertretung gegen die im § 3 dem Kaiser provisorisch zugedachte Gesetzgebungsbefugniß theils auch darin, daß man in derselben eine Erweiterung seiner, Bismarck's, Machtbefugnisse als des gegenzeichnenden, also leitenden Ministers für derartige Angelegenheiten finde. Um auch diese Gegner der Vorlage für dieselbe zu gewinnen, wollte er durch diese Bemerkung seine Person ganz aus dem Spiel ziehen. So politisch und diplomatisch charakteristisch diese Aeußerung auch ist, so gänzlich entbehrt sie doch einer juristischen Bedeutung. Wenn Leoni a. a. O. als Konsequenz dieser Bismarck'schen Worte die im Jahre 1879 erfolgte Ernennung eines Statthalters als verantwortlichen Ministers anführt, so spricht auch dies nicht für die Richtigkeit seiner Argumentation; denn der Statthalter ist als Minister für Elsaß-Lothringen, abgesehen von den ihm übertragenen anderen Befugnissen, ebenfalls Reichsminister; durch seine Ernennung sind die Befugnisse des Reichskanzlers statt wie bisher einer, nunmehr zwei Personen übertragen worden. — Juristisch korrekt ist die Frage allein durch obige Stelle der Motive behandelt.

[3]) Wenn hier und im Folgenden von „Rechten des Kaisers" im Gegensatz zu „Rechten des Reiches" gesprochen wird, so soll damit in keiner Weise in Abrede gestellt werden, daß alle die Rechte des Kaisers demselben nur vom Reich delegirt sind, welchem sie nach wie vor zu eigenem Rechte zustehen; siehe die Ausführungen unten im § 3.

Deutlichkeit und Klarheit darüber, daß dem Kaiser nicht die volle Staatsgewalt delegirt werden solle, lassen sowohl der Entwurf als auch die beigegebenen Motive nichts zu wünschen übrig. Leider sollte der Entwurf nicht in dieser Fassung Gesetz werden.

b) Parlamentarische Verhandlungen.

Mit einer politisch interessanten Rede leitete Fürst Bismarck die Berathung des Entwurfes am 2. Mai 1871 ein. Die juristische Seite der Frage wurde dabei nicht berührt, es wurde nur ausgesprochen, daß die Regierung mit der Vorlage lediglich einen Versuch mache, um auf empirischem Wege zu einer definitiven Regelung der elsaß-lothringischen Verhältnisse zu gelangen.[1] Die Vorlage wurde zur Berathung an eine Kommission verwiesen und diese Kommission hat die Vorlage nach allen Richtungen be- und verarbeitet. Die Mehrzahl der Mitglieder hatte keine klare Anschauung von dem, was geschaffen werden sollte. Man deutete meist nur an, was man wirklich rügen oder hervorheben wollte, man vermied ängstlich jede juristische Begriffsbestimmung, weil man fürchtete, Vollmachten zu ertheilen, deren Tragweite man nicht überschauen konnte. Daß aus einer derartigen Berathung auch eine so klar gefaßte Vorlage, wie die vorliegende, nicht verbessert hervorgegangen ist, kann nicht verwundern.[2]) In diesem Sinne wirkte von allen im Kommissionsberichte vom 16. Mai 1871 angeführten Anträgen hauptsächlich der Antrag Nr. 8, welcher später in das Gesetz aufgenommen wurde. Er lautete[3]):

> „Unter Bezugnahme auf Absatz 3[4]) des Entwurfes wurde vorgeschlagen, dafür an die Spitze des Paragraphen zu stellen: ‚Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus.'"

Bezüglich ihres Zweckes lassen sich nun Anträge gliedern in 1) solche, welche einen Entwurf materiell abändern, d. h. an Stelle der Entwurfsbestimmung eine andere setzen, welche einen anderen Inhalt hat, und 2) solche, welche einen Entwurf nur formell abändern, d. h. welche materiell dem Entwurf zustimmen und nur zur Herbeiführung größerer Klarheit und Deutlichkeit, zur prägnanteren Fixirung des Gesetzestextes rein äußerliche Veränderungen vornehmen. So einfach vorstehende Eintheilung auch ist, so schwer wird es doch sein, den Antrag 8 vollständig unter dieselbe zu bringen.

I. Eine materielle Aenderung können wir in demselben nicht erblicken. Zunächst ist durch die bloße Voranstellung der Worte an erste, statt dritter Stelle gewiß materiell nichts geändert. Denn die Thatsache allein, daß ein Rechtssatz an erster Stelle im Satzgefüge aufgeführt wird, kann auf seinen Inhalt keinen Bezug haben. Wohl aber scheint es, daß durch die neue Fassung „die Staatsgewalt" statt „alle anderen Rechte der Staatsgewalt" der § 3 einen ganz anderen Sinn erhalten hätte und der Kaiser nunmehr „die" d. h. die volle Staatsgewalt ausübe. Aber auch dies trifft nicht zu. Gewiß, wären an Stelle des ganzen § 3 des Entwurfes nur die neuen Worte „die Staatsgewalt übt der Kaiser aus" gekommen, dann wäre dies eine Abänderung von einschneidender Bedeutung: Unumschränkte Staatsgewalt stünde dem Kaiser zu. So aber, wo die neuen Worte nur an Stelle des früheren Absatzes 3 getreten

---

[1]) S. „Annalen" a. a. O. S. 857.

[2]) Siehe darüber auch Seydel a. a. O. S. 93 ff.

[3]) Siehe „Annalen" a. a. O. S. 866; auch Sten. Ber. des deutschen Reichstags I. Leg.-Periode, I. Sess. 1871 Bd. III S. 357.

[4]) Nämlich des § 3.

sind, der übrige Theil des § 3 also bestehen bleibt, besagt der später zum Gesetz gewordene Antrag 8 nur Folgendes:

1. Im Allgemeinen übt die Staatsgewalt der Kaiser aus.

2. Dagegen bleibt die ausschließliche Zuständigkeit des Reiches[1]) für die im Absatz 2 ff. des § 3 bezeichneten Rechte begründet.

3. Folglich ist die Staatsgewalt des Kaisers eine um die im Absatz 2 ff. genannten Rechte zu Gunsten des Reiches verminderte. Es ist dies derselbe Inhalt, welchen — wie wir oben gesehen haben — der Regierungsentwurf und die Motive haben. Eine materielle Aenderung enthält demnach der Antrag 8 nicht.

II. Eine formelle Aenderung ist in dem genannten Antrage wohl zu erblicken. Denn es werden zunächst die dem Kaiser delegirten Rechte aufgeführt und erst in zweiter Linie diejenigen des Reiches. Da aber in der auch vom Antrag 8 beibehaltenen Fassung des Gesetzentwurfes die Rechte des Kaisers, konkret gesprochen seine Staatsgewalt, nur negativ als alle solche bezeichnet werden, welche nicht mehr dem Reiche ausschließlich zustehen, so war es jedenfalls glücklicher, wenn der Entwurf zunächst alle dem Reiche zustehenden, nicht delegirten Rechte aufzählte und zum Schluß sagte: alle anderen, d. h. die im Vorstehenden nicht genannten Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus. Die Fassung des Antrages 8 dagegen erweckt durch Voranstellung des Satzes „Der Kaiser übt die Staatsgewalt . . . . . . aus" zunächst den Anschein, als ob dem Kaiser die volle Staatsgewalt zustände, während die weitere Lektüre des Textes zeigt, daß ihm thatsächlich gewisse Rechte der Staatsgewalt ausdrücklich nicht übertragen, sondern dem Reich belassen sind. Es ist der Antrag 8 also zwar eine formelle Abänderung, aber keineswegs eine solche, welche eine Verbesserung des Gesetzestextes erzielt, wie sie unsere Klasse 2 der Eintheilung der Anträge vorsieht, sondern vielmehr eine solche, welche zur Unklarheit und Ungenauigkeit des Gesetzestextes geführt hat. Diese unseres Erachtens schlechte Redaktion des § 3, welche von der Kommission mit 19 gegen 8 Stimmen beschlossen worden ist[2]), war die Ursache und Veranlassung der unserer Ansicht nach irrigen Interpretation, welche der § 3 und das ganze Vereinigungsgesetz in der staatsrechtlichen Literatur gefunden haben.

Ob in der Kommission selbst durch diese unglückliche Fassung schon Mißverständnisse entstanden sind, wissen wir nicht. Der Bericht schweigt darüber. Er erwähnt nur noch die korrekte Ansicht des Staatsministers Delbrück[3]) über diesen Antrag:

> „Der Präsident des Bundeskanzleramts erklärt sich dahin, daß er in der beantragten Umstellung keine sachliche Aenderung erblicke." —

Am 20. Mai begannen die Berathungen der Vorlage im Plenum in zweiter Lesung. Nach Erledigung des Kommissionsreferats ergriff zunächst der Abgeordnete von Treitschke das Wort. Aus seiner Rede heben wir folgenden Passus hervor[4]):

> „Die Monarchie aber, die kaiserliche Gewalt, die der Reichstag dort im Elsaß schaffen soll, sie soll auch alle die unveräußerlichen Rechte der Monarchie besitzen, und zu diesen rechne ich zum Mindesten das Eine, daß in dem monarchischen Staate nichts geschehen darf gegen den ausgesprochenen Willen des Monarchen."

---

[1]) Siehe oben S. 5 Anm. 3.

[2]) „Annalen" S. 870.

[3]) „Annalen" S. 869.

[4]) „Annalen" S. 887.

Wir glauben nicht, daß der Historiker von Treitschke, dessen ganze Ausführungen lediglich historischer und politischer Natur waren, mit diesem Satze staatsrechtliche Grundsätze entwickeln wollte. Auch Leoni scheint dies nicht darin gefunden zu haben, sonst hätte er gewiß diese Redewendung zu Gunsten seiner Theorie verwerthet. Aber auch, wenn wirklich Treitschke dies beabsichtigt hätte, so wäre dennoch damit gar nichts bewiesen. Denn jene Worte enthalten nur einen energisch ausgesprochenen Wunsch ohne jegliche Begründung in Hinblick auf den vorliegenden Entwurf. Daß zu den Rechten eines Monarchen in erster Linie ein Veto in der Gesetzgebung gehört, wird Niemand bestreiten. Daß aber der Kaiser in Elsaß-Lothringen ein solcher Monarch ist, dafür ist uns von Treitschke den Beweis schuldig geblieben.

Im Verlauf der Debatte sind die präzisen Aeußerungen des Abgeordneten Wagener interessant und erwähnenswerth.[1]) Derselbe bezeichnet die durch den Antrag 8 geschaffene Aenderung ganz richtig als eine „Verdunkelung" des ganzen Verhältnisses; dennoch versagt er dem Amendement seine Zustimmung nicht, da eben eine materielle Aenderung darin nicht enthalten sei. Wie in der Kommission, so präzisirte auch im Reichstag der Präsident des Reichskanzleramts den Standpunkt der Regierung dahin,[2]) daß er in der Umstellung „der Alineas im § 3 auch heute noch und, nachdem er Zeit gehabt, sich die Umstellungen mit ihren Konsequenzen näher zu überlegen, keine sachlichen Aenderungen enthalten finde." Die dem Kaiser auch nach der Berathung der Kommission zustehenden Rechte der Staatsgewalt werden von Delbrück folgendermaßen formulirt:

> „Die Stellung des Kaisers endlich ist dahin — und zwar sowohl in der Vorlage der Regierungen, wie, ich wiederhole es, in der Vorlage der Kommission — präzisirt, daß der Kaiser die nicht zur Gesetzgebung gehörigen Rechte, als Kaiser, in Elsaß-Lothringen ausübt."

Diesen Ausführungen des Regierungsvertreters schloß sich im Wesentlichen in unserer Frage der Abgeordnete Lasker an, nur findet sich in seiner Rede ein sehr merkwürdiger Passus.[3]) Er sagt nämlich:

> „Was die kaiserliche Diktatur anbelangt, so ist es gleichgültig, wie der Kaiser diese innerlich auffasse, ob er sich sage, ‚Ich übe diese Gewalt im Namen oder in Vollmacht des Bundesrathes aus' oder ob er sich sage ‚Ich übe sie im eigenen Namen aus'."

Es ist ganz unverständlich, wie dieser hervorragende Parlamentarier den zwar praktisch wenig in's Auge springenden, in der Theorie des Staatsrechtes aber wichtigen Unterschied zwischen einer übertragenen Gewalt und einer Gewalt kraft eigenen Rechtes für so unbedeutend halten konnte.

Von den folgenden Rednern hat nur noch der Abgeordnete Roemer[4]) die Frage der Staatsgewalt behandelt. Er hat korrekt unterschieden, daß „Recht der Staatsgewalt" und „Ausübung der Staatsgewalt" zwei verschiedene Dinge seien. Dagegen bestreitet er die ganz einfache Folgerung dieses Unterschiedes, daß dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt wieder werde entzogen werden können. Diesen logischen Fehler in den Ausführungen des Abgeordneten

---

[1]) „Annalen" S. 897.
[2]) „Annalen" S. 901.
[3]) „Annalen" S. 903.
[4]) „Annalen" S. 920.

Römer hat Seydel[1]) treffend widerlegt durch die Anführung des Kardinalsatzes des Staatsrechtes, daß ein durch Gesetz geschaffenes Recht auch durch Gesetz wieder beseitigt werden könne.

Die zweite Berathung des Entwurfes wurde geschlossen, ohne daß über die Staatsgewalt noch weiter diskutirt wurde. In der dritten Lesung wurde der Entwurf wiederum in die Kommission geschickt und schließlich im Plenum am 3. Juni erledigt, das Gesetz selbst unter dem Datum des 9 Juni am 14. Juni im „Reichsgesetzblatt“ veröffentlicht. — Bezüglich der Staatsgewalt und der Gesetzgebung wurde der Entwurf in der Form Gesetz, wie ihn die erste Kommission festgestellt oder, richtiger gesagt, verschlechtert hatte.

Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes geht somit hervor, daß der Wille des Gesetzgebers, wie er sich im Regierungsentwurf, in dem materiell im Wesentlichen übereinstimmenden Kommissionsentwurf, in den Erklärungen der Regierungs- und Volksvertreter kundgibt, entsprechend dem logischen Sinn des Gesetzes selbst, sich zusammenfassen läßt in dem Rechtssatz:

> Der Kaiser übt mit Einführung der Reichsverfassung die ihm delegirte Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen aus mit Ausnahme der Rechte der Gesetzgebung und Verfassungskompetenz,[2]) welche dem Reich verblieben sind.

§ 3.

Interpretation des Gesetzestextes.

Eine Bestimmung des Gesetzestextes des § 3 a. a. O. haben wir, Hand in Hand mit der Besprechung der Entstehung des Entwurfes, schon einer Interpretation unterworfen, indem wir festgestellt haben, welchen Sinn die Worte „die Staatsgewalt des Kaisers“ im Zusammenhang des § 3 des Gesetzes haben. Es erübrigt noch an dieser Stelle zu untersuchen, welche Bedeutung dem Worte „ausüben“ im Gesetze beizulegen ist, was vielleicht zur Beleuchtung der Lehre von der Staatsgewalt[3]) in Elsaß-Lothringen beiträgt.

Im gewöhnlichen Sprachgebrauch bedeutet das Wort „ausüben“ soviel wie bethätigen, eine Thätigkeit vollziehen, eine Handlung begehen. In der Jurisprudenz ist das Objekt solcher Bethätigung nicht jedes Thun, sondern gewöhnlich ein Recht, eine Befugniß. Dieses Recht, welches man bethätigt, indem man die in demselben abstrakt enthaltene Befugniß durch konkrete Handlungen verwirklicht, kann nun von verschiedener Herkunft sein: 1. einmal kann der Bethätigende infolge seiner ihm subjektiv zukommenden Stellung im Rechtsverkehr kraft seiner Persönlichkeit ein für allemal berechtigt sein, diese Befugniß zu bethätigen, oder 2. es ist aber auch möglich, daß dem einen im Rechtsverkehr diese Befugniß zukömmt, daß aber dieser die Bethätigung der Befugniß aus einem oder dem anderen Grunde auf einen Dritten überträgt.

Beidemal ist es dieselbe Person, welche die Befugniß bethätigt, „sie ausübt“, nur mit dem Unterschiede, daß im einen Falle der Bethätigende auch das Recht der immerwährenden Bethätigung besitzt, während im anderen Falle

---

[1]) a. a. O. S. 95.

[2]) Mit diesem Ausdruck wollen wir die Zuständigkeit zur Regelung und Aenderung der Verfassung von Elsaß-Lothringen bezeichnen.

[3]) Die einzelnen Bestimmungen des Vereinigungsgesetzes im § 3 über die Art der Ausübung der Gesetzgebung vor und nach Einführung der Reichsverfassung werden im 2. Abschnitt interpretirt.

ihm nur die Bethätigung durch einen anderen, den Inhaber des Rechtes, vorübergehend gestattet ist. Wie somit klar ist, bezeichnet das Wort „bethätigen“ (also auch „ausüben“) nur, daß Jemand eine abstrakte Befugniß praktisch verwirklicht, dagegen gibt dieses Wort gar keinen Aufschluß darüber, ob der die Thätigkeit Ausübende auch das immerwährende Recht der Ausübung besitzt, oder ob ihm die Ausübung dieses Rechtes nur vorübergehend von einem anderen übertragen ist.

Auch die deutschen Staatsgrundgesetze liefern einen Beweis dafür, daß das Wort „ausüben“ im staatsrechtlichen Sprachgebrauch in jenem Sinne verwandt wird.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 sagt im Artikel 73 [1]):

> „Der Kaiser übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche Minister aus.“

Die Verfassungen von Württemberg [2]), Sachsen [3]) und Hessen [4]) definiren die Rechtsstellung des Monarchen folgendermaßen:

> „Der König (Großherzog) ist das Haupt (souveräne Oberhaupt) des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung (Hessen: von ihm gegebenen, in dieser Verfassungsurkunde) festgesetzten Bestimmungen aus.“

Diese Verfassungsartikel [5]) beweisen durch ihre Fassung deutlich, daß das „Ausüben“ eines Rechtes und die „Innehabung“ eines Rechtes verschiedene Dinge sind, sonst wäre der in den Verfassungen gewählte Zusatz „und übt sie . . . . . . aus“ ohne jeden Zweck und ohne Bedeutung. Andererseits ist nicht anzunehmen, daß in so wichtigen, grundlegenden Urkunden Worte gebraucht werden, welche nicht unbedingt zur Präzisirung und Abgrenzung der gegebenen Begriffe nöthig sind.

Am besten aber wird der Gegensatz zwischen „Ausüben“ und „Innehaben“ durch die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen über die „Regentschaft“ beleuchtet. So sagt die Preußische Verfassungsurkunde [6]):

> „Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus.“

Noch charakteristischer ist der Wortlaut der Württembergischen [7]) und Sächsischen [8]) Verfassung:

> „Der Reichs- (Regierungs-) verweser übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem Könige zusteht, im Namen des Königs (Sachsen: unter dessen Namen) verfassungsmäßig aus.“

Während also im Normalfalle der Monarch die Staatsgewalt nicht nur zu eigenem Rechte — gemäß der Verfassung — inne hat, sondern sie auch thatsächlich ausübt, theilt sich dies für den Fall der Regentschaft: Hier ist der

---

[1]) Abgedruckt bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft II S. 15.

[2]) V.-U. vom 25. September 1819, § 4.

[3]) V.-U. vom 4. September 1831, § 4.

[4]) V.-U. vom 17 Dezember 1820, A. 4.

[5]) Eine ähnliche Bedeutung hat das Wort „ausüben“ auch in den Art. 62, 36 der Preuß. V.-U. und in den Art. 2, 35 und 52 der Reichsverfassung.

[6]) V.-U. vom 31. Januar 1850, Art. 58.

[7]) a. a. O. § 14.

[8]) a. a. O. § 12.

Monarch nur Inhaber der Staatsgewalt, während der Regent dieselbe thatsächlich ausübt.[1])

Wendet man die so gewonnenen Regeln auf das Gesetz vom 9. Juni 1871 an, so gelangt man zu folgender Ueberlegung: Aus dem Wortlaute des § 3 „die Staatsgewalt übt der Kaiser aus" kann man nur schließen, daß der Kaiser die (näher bezeichneten) Rechte der Staatsgewalt wirklich bethätigen soll: daß ihm diese Rechte als eigene zustehen sollen, läßt sich daraus nicht entnehmen und ist auch aus keiner sonstigen Bestimmung des Gesetzes zu folgern. Ueber die „Innehabung" der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ist in diesem Gesetze überhaupt nichts gesagt, somit auch keine Veränderung in dieser Beziehung herbeigeführt. Folglich müssen wir annehmen, daß die Staatsgewalt als subjektives Recht trotz dieses Gesetzes unverändert weiter Demjenigen zu eigenem Rechte zusteht, dem sie auch vor dem Gesetze zustand, also dem Reiche.

Durch das Vereinigungsgesetz ist also für Elaß-Lothringen ein theilweise analoger Zustand geschaffen worden, wie für eine Monarchie in dem oben geschilderten Falle der Regentschaft: Recht und Ausübung der Staatsgewalt sind nicht, wie im Normalfalle, in einer Hand vereinigt, sondern vertheilt auf zwei Rechtssubjekte. Wie bei der Regentschaft der Inhaber der Staatsgewalt regierungsunfähig ist und deßhalb die Ausübung derselben kraft der Verfassung einem Anderen zufällt, so ist hier der Inhaber der Staatsgewalt — das Reich — nicht gewillt, in der gewöhnlichen Weise selbst die Regierung auszuüben, und hat die Ausübung derselben, wie wir gesehen haben, zum Theil einem anderen, dem Kaiser, mittels Gesetzes verliehen. Wie für den Regenten die Verfassung die Grundlage seiner Befugniß bildet, so ist für den Kaiser der im Reichsgesetz ausgesprochene Wille des Reiches die Quelle seines Rechtes. Die Ausübung der Staatsgewalt des Regenten ist somit abhängig von den Bestimmungen der Verfassung, ihre Dauer durch sie fixirt. Die Ausübung der Staatsgewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen ist abhängig von dem Willen des Reiches, ihre Dauer allein durch den Willen des Reiches bestimmt.

Durch alle Regierungshandlungen des Kaisers in Elsaß-Lothringen wird daher nur der Wille des Reiches kundgegeben. Dieser Gedanke kann nicht besser ausgedrückt werden, als durch die dem Art. 17 der Reichsverfassung entsprechende Formel:

> Der Kaiser übt die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, soweit sie ihm delegirt ist, aus „im Namen des Reiches."[2]).

§ 4.

Kritik der Leoni'schen Ansicht.

Das Resultat unserer Untersuchung weicht zunächst von allen den Schriftstellern ab, welche annehmen, daß der Kaiser die volle Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübe; sie sind zumeist durch die aus dem Kommissions-

[1]) Der Gegensatz zwischen Ausübung und Innehabung findet im Privatrechte eine gewisse Analogie. Der Innehabung eines öffentlichen Rechts entspricht das Eigenthumsrecht an einer Sache, der Ausübung entspricht der Besitz. Aus dem bloßen Besitze, wie aus der Ausübung allein ist nicht ersichtlich, wer Eigenthümer der Sache, beziehungsweise Inhaber des Rechtes ist.

[2]) Leider hat die Kommission diese prägnanten Worte „im Namen des Reiches" aus dem Entwurf gestrichen; siehe darüber auch Seydel, staatsrechtliche und politische Abhandlungen S. 71: „Der Zusatz hätte die Wahrheit ausgedrückt!" —

antrag 8 entstandene Fassung des Gesetzes zu ihrer irrigen Ansicht gelangt. Einer besonderen Widerlegung derselben bedarf es nicht.

Prinzipiell sind wir aber zu einer Verwerfung der Leoni'schen Ansicht veranlaßt. Leoni[1]) sucht seine oben[2]) geschilderte Ansicht durch folgenden Gedankengang zu beweisen. Er sagt:

1. Die Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen ist virtuell von der Reichsgewalt unterschieden.
2. Dem Kaiser ist mit der Staatsgewalt auch die gesetzgebende Gewalt übertragen, so daß alle in der Landesstaatsgewalt begründeten Hoheitsrechte in seiner Hand vereinigt sind.
3. Folglich ist Elsaß-Lothringen ein Staatswesen und der Kaiser reichsgesetzlich zum Herrscher über das Land eingesetzt.

Gegen die Schlußfolgerung wäre nichts einzuwenden, wenn die Voraussetzungen richtig wären.

Die Unrichtigkeit der ersten Voraussetzung (1) haben wir schon oben[3]) nachzuweisen versucht, indem wir zu dem Schluß gelangten, daß die Reichsgewalt und die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen identisch sind und von einer Trennung derselben nicht gesprochen werden kann. An diesem schon seit dem Friedensvertrag bestehenden Rechtszustande hat auch das Vereinigungsgesetz durch keine einzige Bestimmung eine Veränderung hervorgerufen. — Auch die weitere Voraussetzung Leoni's (2) stimmt nicht überein mit dem Resultate, welches uns die Entwicklungsgeschichte des Gesetzes geliefert hat, daß nämlich die dem Kaiser delegirte Staatsgewalt nicht eine volle ist, sondern daß ihm Gesetzgebung und Verfassungskompetenz vom Reich ausdrücklich nicht übertragen sind. Auch die Argumentation Leoni's vermag uns nicht zu überzeugen. Auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes eingehend, betont er,[4]) der § 3 des Regierungsentwurfes hätte die falsche Vermuthung aufkommen lassen können, als sei „der Kaiser nur als höchstes Organ der Landesverwaltung eingesetzt worden, und als seien ihm nur vorübergehend bis zur Einführung der Reichsverfassung auch gesetzgeberische Funktionen übertragen worden". Dann bespricht er die Aenderung, welche die Kommission an dem Entwurf vorgenommen hat. Er sagt, es sei zwar von mehreren Rednern betont worden, „daß durch die Umstellung nichts geändert werde", aber es sei doch wiederholt hervorgehoben worden, „daß die Umstellung zu dem Zwecke geschehen sei, um deutlich und bestimmt hervortreten zu lassen, daß dem Kaiser die Gesammtheit der Staatsgewalt zustehe".

Demgegenüber ist mit Rücksicht auf unsere früheren Ausführungen Folgendes klarzustellen:

Der Regierungsentwurf war in seiner Fassung ganz und gar nicht zweideutig und es konnte und kann demselben nichts anderes entnommen werden, als daß die Gesetzgebungsgewalt nicht dem Kaiser übertragen worden ist. Was die unzweckmäßige Aenderung der Kommission an dem § 3 des Entwurfes anbetrifft, so haben nicht nur „mehrere Redner" betont, daß die Umstellung keine materielle Aenderung enthalte, sondern es haben sich sämmtliche Redner, allen voran der Regierungsvertreter, dahin geäußert, daß sie in dem Amendement keine Aenderung erblickten und nur mit dieser Begründung überhaupt dem An-

---

[1]) a. a. O. S. 5 und 6.
[2]) Siehe oben S. 2 ff.
[3]) Siehe oben § 1.
[4]) a. a. O. S. 5.

trage 8 zugestimmt. Auch konnte der Abänderungsvorschlag nicht, wie Leoni meint, bezwecken, die Thatsache zu präzisiren, daß dem Kaiser die Gesammtheit der Staatsgewalt zustehe. Denn es ist unmöglich, daß eine Wortkomposition eine Thatsache hervorzuheben im Stande ist, welche dem Sinne und der Bedeutung der Worte, wie wir nachzuweisen versuchten, direkt widerspricht.

Leoni geht dann auf die Berathungen des Gesetzes vom 2. Mai 1877 über und glaubt, die „richtige" Auffassung gelange daselbst zum Ausdruck. Er beschränkt sich in seiner Beweisführung darauf, mittelst zweier Zitate die Richtigkeit seiner Argumentation nachzuweisen [1]). Er berichtet, daß gegenüber einer irrigen Auffassung des Abgeordneten von Schorlemer der Abgeordnete Haenel und mit diesem materiell übereinstimmend der Regierungskommissar konstatirt hätten, daß „an dem Vetorechte des Kaisers in der Landesgesetzgebung Elsaß-Lothringens nicht das Mindeste geändert werde". Mit diesem einen Zitate in Verbindung mit seinen obigen Ausführungen will Leoni beweisen, der Kaiser besitze die Staatsgewalt, einschließlich des Gesetzgebungsrechtes.

Diese ganzen Berathungen hat Leoni mißverstanden. Obwohl wir im späteren Zusammenhang das Gesetz von 1877 noch erörtern werden [2]), muß in Widerlegung der Leoni'schen Ansicht hier kurz auf dasselbe eingegangen werden.

Bekanntlich bestimmte das Gesetz von 1877 im § 1, daß „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen vom Kaiser erlassen werden, wenn der . . . . . Landesausschuß denselben zugestimmt hat", während es im § 2 den Weg der Reichsgesetzgebung vorbehält. Der Abgeordnete von Schorlemer-Alst [3]) hatte nun allerdings fälschlich aus dem Wortlaut „erlassen werden" geschlossen, der Kaiser müsse, wenn Bundesrath und Landesausschuß zugestimmt hätten, ein Gesetz erlassen, er hätte also für den Fall des § 1 des Gesetzes kein Veto, wie er es provisorisch für den Fall des § 3, Absatz 2 des Gesetzes von 1871 gehabt hatte. Demgegenüber konstatirte nun der Abgeordnete Haenel [4]) mit Recht, daß dies nicht der Fall sei, sondern daß Zweck und Sinn des neuen Gesetzes sei, dem Kaiser für diesen speziellen Fall das Sanctionsrecht zu gewähren. Das Veto, von welchem in diesem Zusammenhang die Rede ist, ist lediglich ein Veto, welches der § 3, Abs. 1 des Gesetzes von 1871 dem Kaiser provisorisch zugebilligt hat, ein Veto, wie es weiter nur für den Fall des § 1 des Gesetzes von 1877 existirt, ohne jegliche generelle Ausdehnung, also keineswegs ein absolutes, uneingeschränktes Veto, welches ein definitives Gesetzgebungsrecht in sich birgt. Mit anderen Worten: Es handelte sich bei dieser Debatte um einen ganz bestimmten Punkt, um ein jus singulare, das bei der prinzipiellen Zuständigkeitsfrage nicht ausschlaggebend ist. Es hat dem Abgeordneten Haenel aber nichts ferner gelegen, als mit diesen Worten zu sagen, daß dem Kaiser — von diesem Sonderfall abgesehen — ein Vetorecht in Elsaß-Lothringen zustände. Die Unrichtigkeit der Schlüsse, welche Leoni aus diesen Worten zieht, zeigt aber klar und deutlich die von ihm selbst angezogene Erklärung des Regierungskommissars, des Unterstaatssekretärs im Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen Herzog, welcher ausführte: [5])

„Ich halte es indessen für geboten, ... zunächst zu konstatiren, daß auch die Regierung eine Veränderung in den Rechten des Kaisers, als

[1]) a. a. O. S. 5 a. E. u. S. 6.
[2]) Siehe unten S. 23.
[3]) Stenogr. Bericht 1877, 3. Leg.-Periode, 1. Session, Bd. 1, S. 258.
[4]) Stenogr. Bericht, a. a. O. S. 261.
[5]) Stenogr. Bericht, a. a. O. S. 270.

Trägers der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, wie sie durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 festgestellt worden sind, durch diese Vorlage nicht erkennt".

Auch durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 ist also an den bisherigen Bestimmungen über die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen nichts geändert worden und es ist in den Verhandlungen des Gesetzes nichts zu Tage getreten, was für die Leoni'sche Ansicht spricht.

Leoni behauptet weiter unter der Rubrik „die rechtliche Stellung des Kaisers" [1]), die Thatsache, daß das Recht des Kaisers ein abgeleitetes sei, daß seine Staatsgewalt nicht in seiner Person, sondern im Reich wurzele, schließe nicht aus, daß der Kaiser als Landesherr zu betrachten sei. Auch die Monarchen der einzelnen deutschen Bundesstaaten seien dem Reich dadurch untergeordnet, daß die Reichsgewalt selbständig ihre Zuständigkeit erweitern könne. Trotz der Unterwerfung unter eine andere Gewalt sei eine Landeshoheit denkbar, „so lange durch die Unterwerfung die Entfaltung eines besonderen staatlichen Willens nicht verhindert wird."

Soweit diese Ausführungen Leoni's allgemein staatsrechtlicher Natur sind, können wir sie nur vollkommen billigen. Ganz gewiß muß man vom Standpunkte der Bundesstaatstheorie aus sagen, daß die Unabhängigkeit (Souveränetät) kein unbedingtes Erforderniß eines selbständigen Staatswesens ist.

Aber Leoni unterschätzt den Gegensatz zwischen eigenem und abgeleitetem Recht. Wäre der Kaiser zum Landesherrn von Elsaß-Lothringen wirklich bestellt — wie er es thatsächlich nicht ist — so würde ihn seine Abhängigkeit vom Reiche und der Reichsgewalt gar nicht hindern, Landesherr in Elsaß-Lothringen zu sein. Trotz der über ihm stehenden Reichsgewalt übt der König von Sachsen in seinem Lande als Landesherr königlich sächsische Rechte, nicht aber Reichsrechte aus, und ebenso die übrigen Monarchen. Was aber der Kaiser in Elsaß-Lothringen ausübt, das ist die Staatsgewalt des Reiches, nicht eine elsaß-lothringische; [2]) denn eine solche, getrennt von derjenigen des Reiches, ist nicht konstituirt. Und eben dadurch, daß dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt vom Reich übertragen wurde, dadurch, daß diese Staatsgewalt nur eine vom Reich abgeleitete ist, ist der Kaiser nicht zum Subjekt, sondern nur zum „Träger" gemacht worden, er ist ebensowenig Landesherr, wie ein Regent „Landesherr" ist. Der Grund also, weshalb der Kaiser nicht die Landeshoheit in Elsaß-Lothringen besitzt, ist nicht in seiner Abhängigkeit von der Reichsgewalt allein zu suchen, wie Leoni meint, sondern in dem Mangel eines besonders konstituirten staatlichen Willens in Elsaß-Lothringen. Daß ein solcher im Reichsland existirt, hat Leoni nicht nachgewiesen; auch durch das Vereinigungsgesetz ist, wie wir gezeigt haben, ein derartiger Wille nicht geschaffen worden. [3])

---

[1]) a. a. O. S. 48.

[2]) Bezeichnend dafür ist der Wortlaut des Vereinigungsgesetzes „die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen." Es heißt nicht die elsaß-lothringische Staatsgewalt, auch nicht die Staatsgewalt von Elsaß und Lothringen; die beiden letzten Ausdrücke hätten auf eine selbständige „elsaß-lothringische Staatsgewalt" schließen lassen.

[3]) In diesem Zusammenhang bemerkt Leoni S. 48 auch, irreführend sei die Behauptung einer Reichsgerichtsentscheidung, daß dem Kaiser die Staatsgewalt „als Organ des Reiches" zustehe. Denn die Eigenschaft des Kaisers als Organ des Reiches sei nur bestimmend gewesen, ihm die Staatsgewalt zu übertragen; eine Berechtigung dazu könne er aus jener Eigenschaft nicht ableiten; das Reich hätte gerade so gut jedem anderen Bundesfürsten dieselbe übertragen können. Damit scheint uns Leoni den Wortlaut der Entscheidung mißverstanden zu haben. Es heißt nämlich Entscheidungen des Reichsgerichts in

Die ganze Beweisführung Leoni's zu Gunsten seiner Theorie von der Staatsgewalt leidet somit, wie uns scheint, vornehmlich an dem Fehler, daß er auf Grund einzelner, aus dem Zusammenhang gerissener Zitate sein Urtheil gefällt hat; eine gründliche Erforschung des Berathungsmaterials hätte ihn zweifellos zu anderen Resultaten geführt. Zudem hat er vielfach sich verleiten lassen, jenen Aeußerungen einzelner Abgeordneten zu viel Gewicht beizulegen. Gewiß sind die Berathungen eines Gesetzes werthvolles Material für die Erforschung des Willens des Gesetzgebers und insofern haben auch wir sie zu benutzen versucht. Aber — sie sind es nicht ausschließlich und unbedingt.[1]) In erster Linie gilt es, zu erforschen, nicht, was ein einzelner Abgeordneter im Auge hat und herausliest, sondern vielmehr was in Wahrheit nach staatsrechtlicher und logischer Interpretation Sinn der Gesetzesstelle ist. Allerdings bedarf es ja bei dem, wie wir zu zeigen glaubten, nicht sehr glücklich redigirten Texte des Vereinigungsgesetzes einiger Vorsicht, um zu erkennen, was das Gesetz in Wirklichkeit bezweckt, und die Reichstagskommission ist Schuld daran, wenn Leoni S. 47 argumentirt: „Der Kaiser übt, wie es im § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 gesagt ist, die Staatsgewalt, also die ganze Staatsgewalt aus." Folglich sei er ein Monarch!

Wir kommen somit zum Resultate, daß die Leoni'sche Ansicht weder durch Motive und Parlamentsverhandlungen bestätigt wird, noch dem nach den Grundsätzen der Logik aus dem Wortlaut abstrahirten Sinne des Gesetzes entspricht. Leoni's These, dem Kaiser sei durch das Vereinigungsgesetz die ganze Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen als Herrscher übertragen worden, ist hienach unrichtig aus folgenden Gründen:

1. Der Kaiser besitzt nicht die gesammte Staatsgewalt, sondern nur einen Theil derselben, nämlich die Staatsgewalt außer der Gesetzgebung. Ein Träger nur einzelner Rechte der Staatsgewalt ist aber niemals Monarch.

2. Der Kaiser besitzt die Staatsgewalt, auch wenn sie eine volle wäre, nicht zu eigenem Recht, sondern es ist ihm nur die Ausübung derselben übertragen worden. Monarch ist aber nicht derjenige, welcher nur eine delegirte, fremde Staatsgewalt ausübt.[2])

§ 5.

Resultat.

Unsere Untersuchung hat als Resultat ergeben, daß durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 in Elsaß-Lothringen folgender Rechtszustand geschaffen ist:

I. Das Recht der Staatsgewalt als solches, als „eigenes Recht", steht nach wie vor dem Reiche zu.

Strafsachen Band X S. 313 f.: „Diese ihm vom Reiche übertragene Gewalt steht dem Kaiser nicht in seiner Eigenschaft als Bundesfürst, sondern als Organ des Reiches zu." Dies bedeutet aber nicht, wie Leoni meint, der Kaiser hat als Organ des Reiches, d. h. weil er Kaiser ist, diese Gewalt erhalten, sondern das Reichsgericht will damit nur konstatiren, daß die dem Kaiser verliehene Befugniß eine von seinen bisherigen Rechten unabhängige und neue ist und daß er durch diese Delegation wiederum zum Organe des Reiches gemacht ist, d. h. Rechte des Reiches für dasselbe ausübt.

[1]) Siehe auch Seydel Komm. S. 95: „Die Reichstagsverhandlungen sind kein Gesetzbuch."

[2]) Mit dieser Ablehnung der Leoni'schen Lehre von einer in Elsaß-Lothringen für den Kaiser konstruirten selbständigen Staatsgewalt fällt auch im wesentlichen dessen These von einem besonderen Staate, oder, wie er es nennt, von einem Staatswesen Elsaß-Lothringen; denn ohne Staatsgewalt ist kein Staat denkbar.

II. Diese Staatsgewalt des Reiches wird ausgeübt:
1. theils unmittelbar von dem Reich selbst, soweit es sich um Verfassung, Gesetzgebung und Gesetzgebungskompetenz handelt;
2. theils mittelbar durch den Kaiser, welchem die übrigen Rechte der Staatsgewalt zur Ausübung im Namen des Reiches delegirt sind.

In welcher Weise nun das Reich die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen ausübt, soll im nächsten Abschnitte ausgeführt werden.

Zweiter Abschnitt: Die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

§ 6.

Erste Periode: Giltigkeitsdauer des Absatzes 2, § 3 des Gesetzes von 1871.

So wichtig, wie die staatsrechtliche Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Reich, war auch die Ermöglichung einer sofortigen Wirksamkeit der Staatsfunktionen in dem neu erworbenen Reichsland. Es galt, den Rechtszustand, welchen die völkerrechtliche Okkupation geschaffen, möglichst abzukürzen und an Stelle der diktaturartigen Normen des Völkerrechts die dem täglichen Verkehrsleben mehr angepaßten Bestimmungen des Staatsrechtes treten zu lassen. Diejenige Funktion des Staates, welche die wichtigste ist, — die Gesetzgebung — mußte ins Leben gerufen, für sie mußte die Form geschaffen werden.

Der Gesetzgebungsweg wie er in der Reichsverfassung vorgezeichnet ist, konnte nicht ohne weiteres in Elsaß-Lothringen maßgebend sein, denn die Reichsverfassung war ja noch nicht sofort in Elsaß-Lothringen eingeführt worden. So war es denn eine zweite Aufgabe des Vereinigungsgesetzes, festzustellen, wie das Reich seine Gesetzgebungsgewalt im Reichsland ausüben wolle. Es lag auf der Hand, daß das Reich seine eigenen, schon vorhandenen Organe zur Handhabung der Gesetzgebung berufen würde, und daß es in einem Momente, wo es galt, möglichst rasch eine Bestimmung zu treffen, keine neuen Organe kreiren würde; dies wurde der späteren Entwicklung überlassen.

Andererseits wäre es das natürlichste gewesen, diese Organe des Reiches bei der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen in derselben Weise in Funktion treten zu lassen, wie sie im Reich an der Gesetzgebung betheiligt sind. Mit anderen Worten: die Gesetzgebungsform der Reichsverfassung durch das Vereinigungsgesetz im Reichsland einzuführen. Dies ist nicht geschehen, vermuthlich, weil man diese Form für eine Zeit, wo die Gesetzgebungsmaschine stark beschäftigt werden sollte, für zu umständlich hielt. Die Gesetzgebung war für diese Epoche vielmehr nach Absatz 2 (auch 3) des § 3 folgendermaßen geregelt:

Der Kaiser ist bei Ausübung der Gesetzgebung 1) im allgemeinen nur an die Zustimmung des Bundesrathes; 2) bei Aufnahme von Anleihen oder sonstigen, die Reichskasse belastenden Garantien für Elsaß-Lothringen auch noch an die Zustimmung des Reichstags gebunden. Auch diese Fassung des Gesetzes ist redaktionell verunglückt. Das wichtigste Moment ist möglichst unscheinbar berührt, wenn das Gesetz sagt: „Der Kaiser ist bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung . . . . . . gebunden." Viel deutlicher u. E. hatte der erste Regierungsentwurf den Zustand definirt mit den Worten:

> „Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung wird für Elsaß und Lothringen das Recht der Gesetzgebung in seinem ganzen Umfange vom Kaiser ausgeübt."[1])

---

[1]) S. „Annalen" a. a. O. S. 847.

Denn das Charakteristische der für diese Epoche geltenden Gesetzgebungsform ist nicht die Bindung des Kaisers an Bundesrath und eventuell Reichstag, sondern der Umstand, daß der Kaiser es ist, welcher in dieser Zeit die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen für das Reich ausübt, welcher also vom Reich für diese Zeit zu dem wichtigen Berufe des Gesetzgebers bestellt ist. Formell staatsrechtlich hat also das Reich die Ausübung des Gesetzgebungsrechtes für diese Epoche dem Kaiser delegirt. Der Kaiser war für diese Zeit somit mit einem Regierungsrechte ausgestattet, wie es sonst nur einem Landesherrn in seinem Staate zustand: er war — im Gegensatz zu seiner Stellung im Reiche — ein gesetzgebender Faktor im Reichsland und noch dazu, wie der Wortlaut des Gesetzes klar ergibt, der sanktionirende. Laband[1]) leitet diese Delegation vom Reich an den Kaiser auch noch aus Absatz 1 des § 3 ab. Er sagt nämlich, da der Kaiser die Staatsgewalt ausübe und die Gesetzgebung nichts anderes als Bethätigung der Staatsgewalt sei, so stehe dem Kaiser die Ausübung der Gesetzgebung zu. Wir halten diese Deduktion, besonders bei dem verfänglichen Wortlaut des Gesetzes, für nicht ganz korrekt. Bei näherer Untersuchung ergibt sich nämlich, daß der Kaiser auch nicht in diesem Zeitraum die volle Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt. Zwar übt er in dieser Epoche neben den anderen Rechten der Staatsgewalt auch das der Gesetzgebung aus, und es ist klar, daß diese Gesetzgebung die Gebiete der Reichs- und Landesgesetzgebung umfaßt, wie dies auch die Motive unter IV[2]) richtig hervorheben. Was ihm aber auch in dieser Periode fehlt, das ist die Ausübung der Verfassungs-Kompetenz. Diese wird nach wie vor auch vom Reiche ausgeübt. Denn es ist mit keinem Worte im Gesetz von 1871 gesagt, daß der Kaiser darüber zu bestimmen habe; folglich hat sich das Reich dieselbe vorbehalten. Es kann somit jederzeit das Reich, und nicht der Kaiser, verfassungsrechtliche Bestimmungen über Elsaß-Lothringen erlassen und solche, die schon erlassen sind, abändern. Dieser Grundsatz hat seine praktische Verwirklichung gefunden im Reichsgesetz vom 20. Juni 1872.[3]) Mit diesem ist der im Vereinigungsgesetz festgesetzte Termin für die Wirksamkeit der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen abgeändert worden und damit die dem Kaiser delegirte Gesetzgebungsbefugniß um 1 Jahr, bis zum 1. Januar 1874, vom Reich verlängert worden.[4]) Ebensogut wäre es möglich gewesen, die dem Kaiser übertragene Gesetzgebungsbefugniß zu verkürzen und durch Reichsgesetz auch wieder zurückzuziehen. Nicht minder hätte das Reich in diesem Zeitraum bestimmen können, daß fortan bis zur Einführung der Reichsverfassung nicht mehr der Kaiser, sondern z. B. der Bundesrath die Gesetzgebung ausübe. Wäre die Laband'sche Ansicht richtig, dann hätte der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes das Gesetz vom 20. Juni 1872 erlassen müssen, er wäre also imstande gewesen, seine Gesetzgebungsbefugniß beliebig lange auszudehnen.

Wer also wie der Kaiser zwar verschiedene Rechte der Staatsgewalt — darunter das wichtige der Gesetzgebung —, diese aber nur für eine vom Reich festgesetzte, von demselben jederzeit abänderbare Reihe von Jahren auszuüben berechtigt ist, somit also durch die Gesetzgebungskompetenz eines anderen beschränkt ist, von dem kann man nicht kurzweg sagen, daß er die volle Staats-

[1]) I, S. 721.
[2]) „Annalen" a. a. O. S. 847.
[3]) Es braucht kaum erwähnt zu werden, daß dieses Gesetz gemäß Art. 5 der R.-V. zustande kam.
[4]) Siehe Laband, I, S. 728.

gewalt ausübe. Es lassen sich somit nicht schon aus Absatz 1 — wie Laband meint —, sondern erst aus den Worten des Abs. 2 „bei Ausübung der Gesetzgebung" die dem Kaiser delegirten Rechte ableiten.

Für den Zeitraum bis zur Einführung der Reichsverfassung galt daher bezüglich der Gesetzgebung im Reichsland folgendes:

I. Die Gesetzgebung als Recht gehört dem Reiche.

II. Diese Gesetzgebung wird ausgeübt:

1) theils vom Reich selbst, soweit es sich um Verfassungskompetenz handelt;

2) theils via delegationis vom Kaiser, welcher als sanktionirender Faktor im allgemeinen nur der Zustimmung des Bundesrathes zur Giltigkeit eines Gesetzes bedarf.

§ 7.

Zweite Periode: Von dem Inkrafttreten der Reichsverfassung bis zur Einführung des Reichsgesetzes von 1877.

a) Interpretation des Gesetzestextes.

Mit dem 1. Januar 1874 lief die dem Kaiser übertragene Gesetzgebungsbefugniß ab. Der Kaiser hatte daher mit diesem Tage aufgehört, Gesetzgeber für Elsaß-Lothringen zu sein, die Ausübung dieses Rechtes fiel am 1. Januar 1874 an den Deleganten und Inhaber des Rechtes, das Reich, zurück. Es bleibt nunmehr zu untersuchen, in welcher Weise das Reich die Gesetzgebung in diesem Zeitraum ausübt. Die einzigen gesetzlichen Bestimmungen für diese Epoche sind im Absatz 4 des § 3 des Vereinigungsgesetzes enthalten. Dieser Passus war, wie seine einleitenden Worte „nach Einführung der Reichsverfassung" zeigen, gerade für den Moment, der uns jetzt beschäftigt, zugeschnitten und seine Wirksamkeit durch den Eintritt dieses Ereignisses bedingt bezw. befristet. Er besagt:

1. Das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten steht „dem Reiche" zu.

Mit diesen Worten ist kein uns neuer Gedanke ausgesprochen. Es wird nur auch für diesen Zeitraum die allerdings wichtige Thatsache konstatirt, daß dem Reiche in Elsaß-Lothringen die Gesetzgebung quoad ius zustehe. Dies ist eine einfache logische Konsequenz daraus, daß das Reich in Elsaß-Lothringen, wie wir nachgewiesen haben, Inhaber der Staatsgewalt ist. Aus diesem Gesichtspunkte erklärt es sich auch, daß das Reich „auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten" zuständig ist. Denn die Gesetzgebung in diesen Materien gehört nach Analogie der Bundesstaaten zur Zuständigkeit der in Elsaß-Lothringen herrschenden Staatsgewalt; diese steht aber wiederum dem Reiche zu, folglich ist die Gesetzgebungsbefugniß des Reiches in Elsaß-Lothringen eine unbeschränkte, sich auf alle Angelegenheiten erstreckende. Der Absatz 4 hebt somit etwas hervor, was nicht nur für diesen Zeitraum und, wie wir sehen werden, alle nachfolgenden gilt, sondern was auch schon in dem Zeitraum vor Einführung der Reichsverfassung galt. Denn in diesem übte zwar der Kaiser die Gesetzgebung aus, als Recht stand sie aber ebenfalls dem Reiche zu.

2. Die Worte im Absatz 4 „bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz" besagen die ebenfalls schon für den vorigen Zeitraum konstatirte That-

sache, daß die Regelung dieser verfassungsrechtlichen Fragen durch ein Reichsgesetz zu geschehen habe, mithin ebenfalls Reichssache ist.

3. Doch wie steht es mit der Ausübung der Gesetzgebung in dem neuen Zeitraume? Welche Faktoren hat das Reich nunmehr damit betraut?

Wenn wir näher zusehen, ist eine direkte Beantwortung dieser Fragen in keinem Worte des Gesetzes enthalten. Dennoch läßt sich leicht erkennen, unter welchen Formen die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen sich nunmehr vollzieht: nämlich in der im Art. 5 der Reichsverfassung bezeichneten Form des Reichsgesetzes.

Dieser Rechtssatz ergibt sich theils unmittelbar, theils mittelbar aus der Thatsache der Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen.

Daß nach diesem Ereignisse nunmehr bezüglich der im Art. 4 der Reichsverfassung genannten Angelegenheiten die Gesetzgebungsform für Elsaß-Lothringen die des Reichsgesetzes sein werde, ist eine direkte Folge der Einführung der Reichsverfassung. Denn die Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen einführen, heißt eben nichts anderes als die Bestimmungen in der Reichsverfassung mit Rechtswirksamkeit auch auf Elsaß-Lothringen übertragen, für unseren speziellen Fall mithin den für ganz Deutschland gemäß Art. 5 der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetzen auch Giltigkeit in Elsaß-Lothringen verleihen. Wird also gemäß Art. 4 in der Folge ein Reichsgesetz erlassen, so gilt es kraft Einführung der Reichsverfassung auch in Elsaß-Lothringen.

Es bleibt nunmehr noch zu bestimmen, in welcher Form Gesetze für die übrigen, sonst nicht zur Zuständigkeit des Reiches gehörigen Materien in Elsaß-Lothringen zustande kommen, oder sagen wir nach Analogie der Bundesstaaten, in welcher Weise die Landesgesetzgebung im Reichsland bethätigt wird.

Für diese Materien ist aus der Einführung der Reichsverfassung direkt nichts zu folgern. Denn das Reich hatte sich bisher mit diesen Materien nicht befaßt. Da aber die frühere Gesetzgebungsform (Delegation an den Kaiser) beseitigt ist, von einer neuen in dem Vereinigungsgesetz keine Rede ist, so muß nunmehr nach Einführung der Reichsverfassung mangels einer darüber bestehenden Bestimmung das Reich die „Landesgesetzgebung" im Reichsland unbedingt in der einzig im Reich möglichen und giltigen Gesetzgebungsform ausüben und das ist eben auch die in der Reichsverfassung fixirte Form des Reichsgesetzes. Dieser Schluß ist zwar ein negativer, aber dennoch ein so zwingender, daß man ihn vollständig nach den Grundsätzen der Logik aus zwei Prämissen als „conclusio" ableiten kann:

1. Dem Reich steht das Recht der Gesetzgebung auch in Materien der Landesgesetzgebung im Reichsland zu, ohne daß es eine Form der Ausübung besonders bestimmt hat.

2 Die einzige Gesetzgebungsform, welche im Reich besteht, ist das Reichsgesetz.

3. Folglich ist die Form der sogenannten Landesgesetzgebung auch das Reichsgesetz.

Es war somit für diese Periode an die Stelle des Kaisers als Gesetzgeber das Reich getreten. Hätte das Vereinigungsgesetz diesen allerdings leicht aus ihm zu interpretirenden Rechtssatz expressis verbis hervorheben wollen, dann hätte der Abs. 4 des § 3 folgende Fassung erhalten müssen:

> Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz nicht nur das Recht, sondern auch die Ausübung der Gesetzgebung in allen Materien dem

Reiche zu. Die Ausübung erfolgt nach den Grundsätzen der Reichsverfassung durch ein Reichsgesetz.

b) Parlamentarische Verhandlungen.

Es ist ebenso interessant wie lehrreich für die Beurtheilung der rechtlichen Lage dieses Zeitraumes, die Aeußerungen bei den parlamentarischen Verhandlungen des Vereinigungsgesetzes bezüglich unseres Abs. 4 zu verfolgen.

In den Programmreden der ersten Lesung war für diese, in der Zukunft erst praktisch werdende Frage kein Platz. Erst in der Kommission fand der Abs. 4 des Regierungsentwurfes die nöthige Beachtung. Es zeigt sich dies am besten daraus, daß zu diesem Passus fünf Anträge (Nr. 15—19 des Berichtes) eingebracht wurden, welche theils redaktionelle, theils materielle Aenderungen bezweckten. Am meisten charakteristisch in letzterer Hinsicht ist unbedingt der Antrag 19[1]), welcher besagt:

„Nach Eintritt der Wirksamkeit der Verfassung übt bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz der Kaiser das Recht der Gesetzgebung in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten mit Bundesrath und Reichstag aus."

Dieser Antrag enthielt also eine direkte Vorschrift, nicht über das Recht der Gesetzgebung, sondern vielmehr über die Ausübung, indem letztere in derselben Form erfolgen sollte, wie vor Einführung der Reichsverfassung bei Aufnahme von Anleihen. Zu gesetzgebenden Faktoren waren also Kaiser, Bundesrath und Reichstag bestellt. Die Pointe dieses Antrages gegenüber dem Regierungsentwurf, die Hinzufügung des Kaisers als gesetzgebender Faktor, war es aber gerade, welche dieses Amendement schon in der Kommission zu Fall brachte. So wurde zunächst, wie wir aus dem Kommissionsberichte[2]) erfahren, dagegen eingewendet, die Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen solle doch Reichsangelegenheit bleiben; „das Gesetzgebungsrecht in Reichsangelegenheiten stehe aber nach der Reichsverfassung dem Bundesrath und Reichstag zu; eine Aenderung jetzt zu treffen, wie dies die Anträge bezwecken, dürfte nicht angemessen sein."

Speziell der Justizminister von Mittnacht[3]) war es, welcher den gefährlichen Keim dieses Antrages entdeckte, wonach der Antrag 19 eine weitere Konseqnenz der unrichtigen Interpretation des Antrages 8 bedeuten solle. Sehr korrekt fährt er dann fort:

„Der Entwurf wolle die Theilung zwischen den Faktoren, wie sie die Reichsverfassung normire, während die Vertheidiger des Antrages neues Staatsrecht machen wollen. Als Landesherr solle der Kaiser etwas Anderes sein, als im Reiche, wo er kein selbständiger Faktor der Gesetzgebung, sondern nur das einflußreichste Mitglied der Gesammtheit sei. In Folge dessen werde der Bundesrath eine erste, der Reichstag eine zweite Kammer. Diese Ansicht entspreche nicht dem Sinne des Gesetzentwurfes."

Wie wir aus der Gegenüberstellung des Antrages 19 und des Regierungsentwurfes ersehen, hat von Mittnacht den Sinn des letzteren, beziehungsweise des späteren Gesetzes richtig erkannt: Die Ausübung der Gesetzgebung ohne den Kaiser und zwar gemäß der Reichsverfassung. Auch die Kommission

[1]) „Annalen" a. a. O. S. 868.
[2]) „Annalen" a. a. O. S. 873.
[3]) „Annalen" a. a. O. S. 874.

ist diesmal der gefährlichen Klippe entgangen und hat mit 15 gegen 13 Stimmen den Antrag 19 beseitigt.

Bei der zweiten Lesung des Entwurfes im Plenum wurde neben den Fragen der Staatsgewalt auch die Stellung der gesetzgebenden Faktoren „nach Einführung der Reichsverfassung" lebhaft behandelt. So führte der Präsident des Reichskanzleramtes, Staatsminister Delbrück,[1]) in seiner ebenso präzisen, wie knappen Rede aus, daß durch die neue Vorlage — und hierbei zielt er offenbar auf Abs. 4 — die Bestimmungen der Reichsverfassung in keiner Weise beeinträchtigt würden,

> „wenn die Organe des Reiches für Elsaß-Lothringen ein Recht der Gesetzgebung ausüben, wie sie es den Bundesstaaten gegenüber nicht haben. Der Reichstag, so wenig wie der Bundesrath, ist ja eine Fachversammlung, lediglich zusammengesetzt aus Kapazitäten in Beziehung auf die einzelnen, im Art. 4 der R.-V. bezeichneten Objekte. Der Reichstag ist eine Vertretung ganz Deutschlands und befähigt, auch über andere Gegenstände ihr (!) entscheidendes Wort zu sprechen, als über diejenigen, die der Art. 4 aufzählt. Die Stellung des Bundesrathes sodann, die ja in vielfacher Beziehung ohnehin schon eine administrative ist, wird durch die Einfügung Elsaß-Lothringens in den Organismus in der Art, wie dies die Vorlage in Aussicht hat, in keiner Weise alterirt."

In diesen Worten ist in deutlicher Weise vom Regierungstisch anerkannt, daß die Gesetzgebungsform der Reichsverfassung auch in den Materien der „Landesgesetzgebung" mit der Vorlage eingeführt werden solle, und es ist gleichzeitig auch die politische Befähigung der dabei betheiligten Organe des Reiches, nämlich des Bundesrathes und Reichstages, zu dieser Erweiterung ihrer Befugnisse nachgewiesen. Unstreitig am klarsten interpretirt ist aber der Abs. 4 vom Abgeordneten Lasker.[2]) Er erblickt in demselben den direkten Grundsatz,

> „daß die Gesetze für Elsaß-Lothringen in derselben Weise zu Stande kommen sollen, wie die Reichsgesetze zu Stande kommen."

Die Bestimmungen dieses Absatzes sind für ihn „ein Nothbehelf, den wir in der Reichsverfassung angedeutet finden", für den ja thatsächlich eingetretenen Fall, daß bis zur Einführung der Reichsverfassung das Reichsland keine Landesverfassung erhalten sollte. Und wenn wir es kurz zusammenfassen wollen, was Regierung und Parlament mit dem Abs. 4 des § 3 beabsichtigt haben, wir können es nicht deutlicher als mit den Schlußworten Lasker's:

> „Bis das endgültige Definitivum durch Reichsgesetz geregelt wird, soll der Reichstag, mit Einschluß der Vertreter von Elsaß-Lothringen, mit dem Bundesrath einstweilen die Gesetzgebung wahrnehmen."

c) Kritik der Zorn'schen Ansicht und Resultat.

Steht einmal fest, daß das Reich die Landesgesetzgebung in Form eines Reichsgesetzes ausübt, so läßt sich auch einfach daraus ableiten, wie die Organe des Reiches bei der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen thätig werden: eben in der Weise, wie sie überhaupt bei dem Zustandekommen eines Reichsgesetzes betheiligt sind. Dies ist also:

---

[1]) „Annalen" a. a. O. S. 901.

[2]) „Annalen" a. a. O. S. 905.

1. Voraussetzung: Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Bundesrath gemäß Art. 5 der Reichsverfassung.

2. Sanktion dieses Beschlusses durch dasjenige Organ, welches die Staatsgewalt im Reich repräsentirt: durch den Bundesrath.

3. Dem Kaiser liegt nach Art. 17 der Reichsverfassung lediglich die Pflicht ob, das zustandegekommene Gesetz auszufertigen und zu verkündigen.

Daraus, daß dem Bundesrath in dieser Periode die Sanktion des Gesetzentwurfes obliegt, mithin er darüber zu entscheiden hat, ob ein Entwurf Gesetz wird oder nicht, folgt, daß er in diesem Zeitraume, allerdings durch den Reichstag beschränkt, der Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen ist.

Zorn[1]) kommt dem gegenüber zu einem ganz anderen, man möchte sagen entgegengesetzten Resultat. Er bezeichnet zunächst ganz korrekt „Reichsregierung und Reichsparlament" als „die Träger der partikularen Rechtsbildung", womit die Landesgesetzgebung gemeint ist, fügt aber dann hinzu:

> „jedoch mit der Modifikation, daß die Sanktion des Landesrechtes nicht, wie dies sonst für das Reich prinzipiell angenommen werden muß, durch den Bundesrath als den Repräsentanten der Reichssouveränetät erfolgt, sondern durch den Kaiser als den delegirten Vertreter des Souveräns in Ausübung der elsaß-lothringischen Landesstaatsgewalt. Der Bundesrath trat somit für diese Periode für das elsaß-lothringische Landesrecht ganz in die Stellung eines Oberhauses, einer Pairskammer und hatte nur die nämlichen Rechte, wie der Reichstag."

Zur weiteren Begründung dieser Ansicht und zur Widerlegung der anderen Autoren fährt Zorn[2]) fort:

> „Sanktion der Gesetze ist der höchste Akt der Staatsgewalt. Die Staatsgewalt aber übt in Elsaß-Lothringen der Kaiser und daran wurde auch durch die Einführung der Reichsverfassung nichts geändert. Demgemäß stand auch in dieser Periode das Sanktionsrecht dem Kaiser zu."

Diese Ausführungen sind von verschiedenen Gesichtspunkten aus zu beanstanden, und kontrastiren, wie uns scheint, stark mit dem Sinne des Gesetzes und dem Willen des Gesetzgebers. Es läßt sich dagegen Folgendes geltend machen:

1. Zunächst rührt die Zorn'sche Ansicht nicht nur von einer falschen Beurtheilung der für diesen Zeitraum maßgebenden Bestimmungen her, sondern sie wurzelt viel tiefer, sie ist die Folge einer mißverständlichen Deutung des Vereinigungsgesetzes bezüglich der Staatsgewalt. Zorn geht zwar nicht soweit, wie Leoni, von dem wir oben gesehen haben, daß er dieselbe als ein vom Reich auf den Kaiser übertragenes Recht ansieht, aber er betrachtet den Kaiser als den „delegirten Vertreter der Souveränetät in Ausübung der elsaß-lothringischen Staatsgewalt." Wir beziehen uns zur Widerlegung dieses Satzes auf die ganzen Ausführungen in unserem Abschnitt I, wo wir nachzuweisen versucht haben, daß dem Kaiser auch nicht die Ausübung der ganzen Staatsgewalt delegirt ist, wenn auch der Wortlaut des Gesetzes von 1871 im ersten Augenblick dafür zu sprechen scheint. Die Folgerung Zorn's, daß dem Kaiser die Sanktion zustehe, weil er die Staatsgewalt ausübe, ist daher nichts anderes als ein Trugschluß und widerspricht dem Abs. 4 des § 3 a. a. O.

---

[1]) a. a. O. I S. 530 f. Ihm hat sich im Endresultat bei Beurtheilung der nämlichen Frage für den folgenden Zeitraum Leoni angeschlossen; siehe unten § 9b.

[2]) a. a. O. S. 531 Anm. 26.

2. Zorn selbst folgert aus seiner These, daß dadurch der Bundesrath die Stellung eines Oberhauses und die gleichen Rechte, wie der Reichstag erhalte. Dieses Resultat steht in grellem Widerspruch mit dem Willen des Gesetzgebers, den wir im vorigen bei Besprechung der Parlamentsverhandlungen kennen gelernt haben. Vor allem der Justizminister Mittnacht hat bei Prüfung des Antrages 19 zu erkennen gegeben, daß die Einführung des Zweikammersystems mit den Prinzipien der Reichsverfassung im Widerspruche stehe und es ist von allen Seiten anerkannt worden, daß durch das Vereinigungsgesetz an den Bestimmungen der Reichsverfassung bezüglich der gesetzgebenden Faktoren kein Wort geändert werden soll.

3. Abgesehen von seiner irrigen Ableitung aus der „Staatsgewalt" hat Zorn seine „Modifikation" bezüglich der Sanktion mit keinem Worte motivirt. Er würde auch schwerlich eine Belegstelle für dieselbe finden; denn wie wir schon gesehen haben, enthält ja gerade das Vereinigungsgesetz keine direkten Bestimmungen, welche die Ausübung der Gesetzgebung regeln sollen. Es hat aber eben dadurch, daß es sich bezüglich der Gesetzgebungsform, in Schweigen hüllte, die Anwendung der sonst allein bezüglich dieses Gegenstandes geltenden gesetzlichen Bestimmungen, derjenigen der Reichsverfassung, ermöglicht. Die Frage, welches die Gesetzgebungsfaktoren in dieser Periode seien, ist also auf diese Weise durch dieses Schweigen aus einer speziell reichsländischen zu einer solchen des allgemeinen Reichsstaatsrechtes geworden. Folglich ist auch für die Ertheilung der Sanktion allein in der Reichsverfassung die Antwort zu suchen; denn da sie allein darüber bestimmt, wie das Reich seine Gesetzgebung jetzt auch in Elsaß-Lothringen ausübe, so kann auch sie allein darauf Antwort geben, wem die Sanktion in Elsaß-Lothringen zusteht: einzig und allein dem Bundesrath.

Dieses Resultat ist aber auch im Gegensatz zu dem Zorn'schen das einzig befriedigende. Denn da, wie Zorn, S. 531, Anm. 26 richtig ausführt, die Sanktion der Gesetze der höchste Akt der Staatsgewalt ist, und das Reich das Recht der Staatsgewalt bezüglich der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen ausübt, die Staatsgewalt des Reiches aber auch im Bundesrath verkörpert ist, so ist es vollständig folgerichtig, daß der Bundesrath sanktionirt.

Wir kommen somit nach Ablehnung der Zorn'schen These zur Aufstellung folgender Grundsätze für diesen Zeitraum:

I. Das Recht der Gesetzgebung steht dem Reiche zu.

II. Diese Gesetzgebung wird ausgeübt für sämmtliche Materien vom Reich selbst nach den Grundsätzen der Reichsverfassung.

III. Demgemäß ist der Bundesrath der sanktionirende Faktor der Gesetzgebung.[1])

Dritte Periode: Die Neuzeit.

§ 8.

Ueberschrift und § 1 des Gesetzes von 1877.

Daß der durch die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen geschaffene Zustand, speziell was die Gesetzgebung anbetrifft, kein definitiver

[1]) Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß dem Kaiser gemäß § 8 des Reichsgesetzes vom 25. Juni 1873 gewissermaßen als Ueberbleibsel der Gesetzgebungsform der ersten Periode ein Nothverordnungsrecht (unter Zustimmung des Bundesrathes) bei gewissen Voraussetzungen „auch nach Einführung der Reichsverfassung" gewährt ist. Das nähere siehe bei Laband I, S. 735 ff., Leoni, S. 163 ff.

war und sein sollte, war schon zur Zeit der Berathung des Vereinigungsgesetzes klar. Im Parlament wurde diese Ansicht zu wiederholten Malen ausgesprochen, wir erinnern z. B. an die Worte des Abgeordneten Lasker in der Reichstagssitzung vom 20. Mai 1871: „Wir sind uns wohl bewußt, daß mit der Herrschaft der Reichsverfassung ein neues Provisorium anfängt.“[1]) Auch schon in den Motiven des Reichsgesetzes von 1871 unter V[2]) ist angedeutet, daß mit dem § 3, Absatz 2 des citirten Gesetzes keineswegs eine dauernde, „unmittelbare“ Ausübung der Gesetzgebung durch das Reich beabsichtigt sei. So wurde denn auch schon drei Jahre nach Einführung der Reichsverfassung im Reichsland ein „Reichsgesetz für Elsaß-Lothringen“ erlassen, das zum ersten Male eine gründlichere Regelung der Gesetzgebungsfrage bieten sollte, und das sich im Vergleich zu seinen Vorgängern ausschließlich mit der Gesetzgebung beschäftigt. Dies zeigt schon die Ueberschrift:

„Reichsgesetz, betreffend die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen, vom 2. Mai 1877.“

Obgleich dieses Gesetz sich nun ex professo mit der Materie der Gesetzgebung beschäftigt, ergibt sich doch aus seinem Inhalt, daß es nicht nur neues Recht schafft, sondern vielfach, theils expressis verbis, theils stillschweigend früher getroffene Bestimmungen aufrecht erhält.

Zunächst ist festzustellen, daß es nur von der „Landesgesetzgebung“ in Elsaß-Lothringen handelt, also nur von der Gesetzgebung in denjenigen Angelegenheiten, welche sonst nicht zur Zuständigkeit des Reiches gehören. Daraus geht hervor, daß die Bestimmungen der Reichsverfassung bezüglich dieser Materien auch für Elsaß-Lothringen nach wie vor maßgebend bleiben und durch dieses Gesetz keine Beeinträchtigungen erlitten haben. Von den nunmehr giltigen Gesetzgebungsformen handeln speziell die §§ 1 und 2 des Gesetzes, der erstere ein bisher neues Verfahren erläuternd, der letztere auf frühere Bestimmungen zurückgreifend.

Der § 1 bestimmt:

„Landesgesetze für Elsaß-Lothringen, einschließlich des jährlichen Landeshaushalts-Etats, werden mit Zustimmung des Bundesraths vom Kaiser erlassen, wenn der .... Landesausschuß zugestimmt hat“

Damit ist folgender Rechtszustand bezeichnet:

1. Die erste Voraussetzung für das Zustandekommen eines Gesetzes ist die Uebereinstimmung des Bundesrathes und des Landesausschusses. Ueber das erstere Reichsorgan, das schon früher auch an der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen betheiligt war, bedarf es keines Wortes. Dagegen ist durch dieses Gesetz ein neuer gesetzgebender Faktor geschaffen worden: der Landesausschuß. Zwar war derselbe schon durch die kaiserlichen Erlasse vom 29. Oktober 1874 und 13. Februar 1877 ins Leben getreten, um, gewählt im Reichsland, „zur gutachtlichen Berathung“ von Gesetzentwürfen herangezogen zu werden, aber erst durch dieses Gesetz ist dieses neu geschaffene Reichsorgan direkt durch Beschlußfassung an der Gesetzgebung betheiligt.[3])

2. Die Uebereinstimmung dieser Faktoren reicht aber nicht hin zum Zustandekommen eines Gesetzes. Es tritt noch hinzu als dritter gesetzgebender

[1]) „Annalen“ a. a. O. S. 903.

[2]) „Annalen“ S. 850.

[3]) Die Organisation des Landesausschusses, welche nicht in den Rahmen dieser Arbeit gehört, ist durch §§ 12—21 des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879 verändert worden; siehe über diesen ganzen Gegenstand Laband, I, S. 705 ff., Leoni, S. 60 ff.

Faktor des Reiches: der Kaiser. Dies ist der Sinn der Worte „werden vom Kaiser erlassen." Es bedarf hier keiner Zitirung von Parlamentsäußerungen zur Bekräftigung dieser Ansicht, denn die Worte sprechen deutlich und sind auch zum Glück von keinem Schriftsteller mißverstanden worden. Es ist klar, daß Derjenige, welcher Gesetze erläßt, und sie nicht nur ausfertigt und verkündet, mit dieser Befugniß nicht nur die Pflicht verbindet, Gesetze zu erlassen, sondern auch aus ihr das Recht ableitet, Gesetze nicht zu erlassen, mit anderen Worten diesen Erlaß von seinem Willen abhängig macht und dadurch gesetzgebender Faktor wird. Es folgt aber weiter aus dieser Bestimmung, daß der Kaiser nicht nur ein an der Gesetzgebung betheiligter Faktor ist, sondern der ausschlaggebende Gesetzgebungsfaktor. Denn ein Gesetz erlassen, bedeutet nichts Anderes, als den Befehl ertheilen, daß dieses Gesetz auch als solches rechtswirksam und beobachtet werde und dieser Befehl heißt staatsrechtlich technisch die Sanktion des Gesetzes.

Der § 1 hat somit eine gänzlich neue Gesetzgebungsform geschaffen: Er hat den Reichstag durch ein neues Reichsorgan, den Landesausschuß ersetzt; er hat als neuen Gesetzgebungsfaktor den Kaiser hinzugefügt und außerdem an Stelle der Sanktion des Bundesrathes diejenige des Kaisers treten lassen. Somit verwirklicht also der § 1 die Weissagung der Motive von 1871, wonach nunmehr das Reich seine Gesetzgebungsgewalt nicht mehr nur unmittelbar ausübt, sondern auch mittelbar durch Delegation an den Kaiser, welcher bei Ausübung dieser delegirten Gesetzgebungsgewalt an die Zustimmung des Bundesrathes und Landesausschusses gebunden ist.

§ 9.

Der § 2 des Gesetzes von 1877.

a) Interpretation des Gesetzestextes.

Der § 2 des Gesetzes von 1877 sagt in seinem Absatz 1:

„Die Erlassung von Landesgesetzen (§ 1) im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten."

Mit diesem Satz ist die zweite Form der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen bezeichnet. Bei der gerade an diesen Passus anschließenden Kontroverse ist um so genauer zu prüfen, was Sinn dieser Gesetzesstelle ist; es läßt sich in dieser Hinsicht Folgendes feststellen:

1. Wie schon aus dem Wortlaut auf den ersten Blick ersichtlich, enthält der § 2 einen „Vorbehalt" und zwar einen Vorbehalt gegenüber dem § 1 des Gesetzes. Mit den Worten „die Erlassung von Landesgesetzen ...... bleibt vorbehalten" ist also eine Einschränkung der im § 1 gegebenen Gesetzgebungsform enthalten. Objekt dieses „Vorbehalts" ist die Gesetzgebung. Die Einschränkung ist aber nicht für einen engbegrenzten Theil der Gesetzgebung erfolgt, sondern allgemein für die „Landesgesetze". Die Bedeutung dieses mehr abkürzenden wie korrekten Ausdrucks „Landesgesetze" haben wir schon wiederholt klargestellt, es sind damit einfach diejenigen Materien bezeichnet, welche in den einzelnen Bundesstaaten zum Bereich der Landesstaatsgewalt gehören. Folglich ist die Einschränkung der Gesetzgebungsform des § 1 eine generelle und mangels jeglicher festgesetzten Bedingung, unter welcher von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht werden kann, ist anzunehmen, daß stets in sämmtlichen Fällen, in welchen die Gesetzgebungsform des § 1 zulässig ist, an ihre Stelle auch die im § 2 vorbehaltene Gesetzgebungsform treten kann.

Wer ist nun Subjekt dieses Vorbehalts? Der Wortlaut des § 2 verhüllt dies, denn er sagt lediglich „bleibt vorbehalten". Aus einer einfachen Gegenüberstellung läßt sich diese Lücke aber ausfüllen. Der § 1 stellt, wie wir nachzuweisen versuchten, eine Delegation der Ausübung der Gesetzgebung vom Reich auf den Kaiser dar, also die Uebertragung von Rechten des Reiches an ein Reichsorgan zur Ausübung. Dies ist das Gegentheil eines Vorbehalts. Spricht nun der § 2 aus, daß hier eine Gesetzgebungsform geschaffen wird, welche nicht einem Dritten Rechte verleiht, sondern von der es heißt, daß sie „vorbehalten bleibt", so kann das Subjekt dieses Vorbehalts nur der Inhaber des Gesetzgebungsrechtes, mithin nur „das Reich" sein.

2. Das Reich hat daher in diesem Zeitraum zwar das Gesetzgebungsrecht dem Kaiser delegirt, sich aber selbst vorbehalten, jederzeit und uneingeschränkt dasselbe selbst auszuüben. Wie das Reich nun seine Gesetzgebung ausübt, ist im Gegensatz zu den Bestimmungen früherer Gesetze hier angegeben verbis: „im Wege der Reichsgesetzgebung." Mit anderen Worten: Will das Reich sein Gesetzgebungsrecht in Elsaß-Lothringen selbst ausüben, so wählt es dafür den Weg der Reichsgesetzgebung, d. h. es erläßt ein Gesetz für Elsaß-Lothringen „auf demselben Wege", vermittelst desselben Aktes, welchen es auch sonst zur Bethätigung seines Gesetzgebungsrechtes wählt.

Der Weg ist die Reichsgesetzgebung, der Akt das im Art. 5 der Reichsverfassung präzisirte „Reichsgesetz". Es ergibt sich somit, daß die im § 2 vorbehaltene Gesetzgebungsform keine andere ist, als die für die Zeit vom 1. Januar 1874 bis zur Einführung dieses Gesetzes allein gültige, wie wir sie aus § 3, Abs. 4 des Gesetzes von 1871 und der Reichsverfassung abgeleitet haben. Die Darstellung dieser Gesetzgebungsform im Einzelnen ist daher wiederum der Reichsverfassung zu entnehmen, und wird vollständig mit dem übereinstimmen, was wir für den zweiten Zeitraum fixirt haben:[1]) um es kurz zu wiederholen:

1. Uebereinstimmung zwischen Bundesrath und Reichstag;
2. Sanktion durch den Bundesrath;
3. Ausfertigung und Verkündigung durch den Kaiser.

Als Beleg für diese Interpretation des § 2 wollen wir aus den in dieser Frage sehr wenig ergiebigen Verhandlungen des Reichstages nur eine Aeußerung des Abgeordneten Haenel[2]) zitiren: „Die Reichsgesetzgebung hat gegenüber Elsaß-Lothringen keinerlei verfassungsmäßige Schranke. Während jedem anderen Bundesstaat gegenüber eine bestimmte Schranke nach Materien besteht, wie weit die Reichsgesetzgebung eingreifen darf in die inneren Angelegenheiten des Landes, besteht eine solche Schranke gegenüber Elsaß-Lothringen nicht ...... Die Reichsgesetzgebung ist unter allen Umständen vorgehend, sie kann jeden Augenblick eingreifen in die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen, ohne damit eine verfassungsmäßige Schranke zu überspringen."

b) Die Literatur, speziell Kritik der Leoni'schen Ansicht.

Der durch den § 2 cit. geschaffene Rechtszustand gipfelt nach der im vorigen gegebenen Interpretation darin, daß die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen heute — abgesehen von der Delegation an den Kaiser — stets noch von dem Reiche unmittelbar ausgeübt werden kann. Dieser Gedanke erhält

---

[1]) Siehe oben S. 22 ff.
[2]) Siehe Sten. Ber. 1877, 3. Leg.-Per. 1. Sess., Bd. I S. 261.

seinen prägnanten Ausdruck dadurch, daß der Bundesrath als Träger der Reichsgewalt dem jeweiligen Gesetzentwurf die Sanktion ertheilt.

Zu diesem Resultat ist die Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller gelangt. Wir erwähnen: Laband,[1]) Gg. Meyer,[2]) Haenel,[3]) Schulze,[4]) Roenne,[5]) Stengel,[6]) Westerkamp,[7]) Rehm,[8]) Stoeber,[9]) Hübler,[10]) Fischer,[11]) Kayser.[12]) Nur Zorn und Leoni kommen zu abweichenden Resultaten. Beide sprechen dem Bundesrath das Sanktionsrecht ab und verleihen es dem Kaiser.

Die Zorn'sche[13]) Argumentation haben wir schon in dem zweiten Zeitraum kennen gelernt. Er begründet sie für diesen Zeitraum nicht von Neuem, sondern verweist nur auf seine früheren Darstellungen. Er bedarf daher an dieser Stelle keiner besonderen Widerlegung mehr.

Leoni's[14]) Argumentation läßt sich ungefähr folgendermaßen zusammenfassen. Bei der Besprechung des § 2 sagt er:

1. Die Worte „im Weg der Reichsgesetzgebung" verleiteten zwar zu der Ansicht, daß die ganzen, für den Erlaß von Reichsgesetzen maßgebenden Grundsätze anzuwenden seien. Aber „die Absicht des Paragraphen ginge lediglich dahin, die durch § 3 Abs. 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 begründete, bis dahin ausschließlich maßgebende Gesetzgebungsform[15]) in Geltung zu erhalten," wonach vom Zeitpunkte der Einführung der Reichsverfassung an das Recht der Gesetzgebung dem Reiche zustand.

2. Wie aber oben (§ 3) von ihm gezeigt sei, war von Anfang an nicht das Reich, sondern der Kaiser der Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen und ist es auch nach Einführung der Reichsverfassung geblieben.

3. Der Hinweis auf das Reich bringe nur die erforderliche Zustimmung des Reichstages zum Ausdruck, die Mitwirkung des Reichstages an Stelle des Landesausschusses mache aber das Gesetz nicht zum Reichsgesetz, vielmehr bleibe dasselbe „ein der kaiserlichen Sanktion unterliegendes Landesgesetz."

Was zunächst die Leoni'sche Auffassung von dem Zwecke des § 2 und der Worte „im Wege der Reichsgesetzgebung" anbetrifft, so ist ihm insofern zuzustimmen, als thatsächlich damit die früheren, nach Wirksamkeit der Reichsverfassung gültigen Bestimmungen wieder aufgegriffen werden. Allein diese

---

1) a. a. O. I. S. 729 Anm. 3.
2) a. a. O. S. 394.
3) a. a. O. S. 827.
4) a. a. O. II. S. 363.
5) a. a. O. I. S. 77.
6) a. a. O. S. 816.
7) Staatenbund und Bundesstaat S. 212
8) a. a. O. S. 73.
9) a. a. O. S. 663 u. Anm. 68.
10) a. a. O. S. 64.
11) a. a. O. S. 181.
12) a. a. O. S. 404.
13) a. a O. I. 533.
14) a. a. O. S. 162/3.
15) Laband ist in seiner III. Aufl. S. 730 der irrigen Ansicht, Leoni meine mit der durch § 3 Abs. 4 des Gesetzes von 1871 begründeten Gesetzgebungsform die durch dieses Gesetz eingeführte provisorische Gesetzgebungsbefugniß für den ersten Zeitraum und sucht Leoni dadurch zu widerlegen, daß er behauptet, diese sei schon mit dem 1. Jan. 1874 abgeschafft worden. — Diese unangebrachte Widerlegung beruht wohl nur auf einem Versehen Laband's und einer momentanen Verwechslung des Abs. 1 mit dem Abs. 4 des betr. Gesetzes.

Worte enthalten, wie wir schon ausführten, noch viel mehr. Sie dokumentiren nicht nur von neuem das Gesetzgebungsrecht des Reiches, sondern sie sagen ganz direkt das, was Leoni ganz übersieht, wie dieses Recht vom Reich ausgeübt wird, nämlich im Wege der Reichsgesetzgebung. Das kann doch gar nichts anderes heißen, als daß die Reichsgesetzgebung, wie sie im Art. 5 beschrieben ist, zur Ausübung des Gesetzgebungsrechtes in Aktion tritt.

Wenn aber Leoni vielleicht meinen sollte, die Worte „im Weg u. s. w." bedeuteten nur, daß die Organe der Reichsgesetzgebung zwar thätig werden, nicht aber in derselben Weise, wie im Reich, so ist auch dies unrichtig. Eine allem Anscheine nach offizielle, französische Uebersetzung[1]) des § 2 a. a. O. zeigt dies ganz deutlich. Hier heißt es:

„L'établissement de lois pour l'Alsace-Lorraine (§ 1) par la législation de l'Empire est réservé."

„Par la législation" kann doch nur bedeuten durch, vermittelst eines Aktes der Reichsgesetzgebung. Aber auch angenommen, der § 2 wäre nicht in so deutlicher Weise abgefaßt, sondern er würde nur lauten, „der Erlaß von Landesgesetzen bleibt dem Reiche vorbehalten", so würde daraus ebenfalls zu folgern sein, daß das Reichsgesetz eben als Gesetzgebungsform des Reiches Platz zu greifen habe.

Der zweiten Leoni'schen These, daß nicht das Reich, sondern der Kaiser Gesetzgeber von Elsaß-Lothringen sei, sind wir schon oben bei der Lehre von der Staatsgewalt begegnet. Sie ist die hauptsächliche Ursache, daß, wie Zorn, so auch Leoni, zu der Annahme einer Sanktion des Kaisers gelangt sind. Wir wollen nicht mehr an dieser Stelle das in unserem ersten Abschnitt ausführlich Dargelegte wiederholen, sondern lediglich darauf verweisen. Es ist ja auch ganz konsequent von seinem Standpunkte aus, daß Leoni im Verfolg seiner von uns kritisirten Ansicht argumentirt: ist der Kaiser Gesetzgeber, dann sanktionirt er auch. Wir möchten nur hier darauf hindeuten, in wie grellem Lichte die Leoni'sche Lehre von dem Kaiser als Landesherrn, Inhaber der Staatsgewalt und Gesetzgeber gerade in diesem Zusammenhang erscheint. Nachdem er eben (S. 163) festgestellt hatte, daß durch den Wortlaut des Gesetzes vom 9. Juni 1871 das Recht der Gesetzgebung dem Reich zugewiesen sei, fährt er fort: „Von Anfang an war aber nicht das Reich, sondern der Kaiser Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen 2c."

Einen stärkeren Widerspruch, als ihn Leoni hier konstatirt hat, kann man sich schwerlich vorstellen, und wenn er oben bei seiner Lehre von der Staatsgewalt es übersehen hatte, so hätte ihn doch diese Gegenüberstellung von der Unrichtigkeit seiner These überzeugen müssen. — Wenn Leoni schließlich die Sanktion des Bundesrathes deshalb ausschließen will, weil überhaupt kein Reichsgesetz im vorliegenden Falle zu Stande käme, so irrt er wiederum. Allerdings würde das bloße Mitwirken des Reichstages bei einem Gesetze in keiner Weise die Eigenschaft desselben als eines Reichsgesetzes bedingen. Aber woraus entnimmt denn Leoni seine Behauptung, daß der § 2 von 1877 lediglich an Stelle des Landesausschusses den Reichstag setzt? Es ist mit keinem Worte im § 2 speziell gesagt, daß bei der zweiten Gesetzgebungsform als alleiniger Unterschied zur ersten der Reichstag mitwirke. Es heißt nur, daß die Reichsgesetzgebung Platz greife und erst daraus kann man indirekt schließen, wer die

[1]) Sie befindet sich in einem „Organisation und Geschäftsordnung des Landesausschusses von Elsaß-Lothringen" (Straßburg 1878, G. Fischbach) betitelten Hefte, welches einen Abdruck der wichtigsten Bestimmungen für Landesausschußmitglieder enthält.

gesetzgebenden Faktoren sind. Aeußerlich allerdings ergibt sich, daß bei der Gegenüberstellung aller bei den zwei Gesetzgebungsformen irgendwie thätigen Faktoren auf der einen Seite[1]) Kaiser, Bundesrath und Landesausschuß, auf der anderen Kaiser (als Ausfertiger und Verkünder), Bundesrath und Reichstag stehen, daß mithin bei der zweiten Form, rein äußerlich betrachtet, der Landesausschuß fehlt und der Reichstag hinzukommt. Dies kann aber doch keineswegs einen Schluß darauf zulassen, daß der Reichstag deshalb bei der zweiten Form auch materiell an die Stelle des Landesausschusses tritt, daß jeder Faktor bei der einen Form, wie bei der anderen thätig wird. Denn die Thätigkeit der Gesetzgebungsfaktoren im ersten Falle ist geregelt durch das Gesetz von 1877, diejenige der Faktoren im zweiten Falle ergibt sich aber, ebenso wie die Faktoren selbst, aus den Bestimmungen der Reichsverfassung. Und eben daraus, daß der Vorbehalt im § 2 zu Gunsten des Reiches gemacht ist, und daß die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Gesetzgebung anzuwenden sind, ist zu folgern, daß auch in Wirklichkeit ein „Reichsgesetz" zu Stande kommt.

Leoni behauptet nun weiter (S. 163, Anm. 1):

> „Dafür, daß durch das Gesetz eine Veränderung in der Stellung des Kaisers bewirkt, daß diesem ein ihm bis dahin nicht zustehendes Recht verliehen werde, findet sich in der Begründung keine Andeutung. Das wäre aber, wenn man die Auffassung getheilt hätte, sicher hervorgehoben worden."

Dem gegenüber möchten wir feststellen, daß thatsächlich in den Rechten des Kaisers durch § 2 keine Veränderung eingetreten ist. Von Anfang an war das Reich Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen, es hat die Ausübung dieser Gewalt vielfach delegirt und in solchen Fällen stets die speziell dem Kaiser singulär zustehenden Rechte besonders markirt. So hat es im Falle des § 1 des Gesetzes von 1877 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Landesgesetze im Fall des § 1 vom Kaiser erlassen werden. Hätte diese Singularität auch auf den Fall des § 2 ausgedehnt werden sollen, so hätte dies besonders im § 2 festgesetzt werden müssen. So aber, wo der § 2 lediglich sagt, daß Landesgesetze auch im Weg der Reichsgesetzgebung erlassen werden können, ohne hinzuzufügen, daß der Erlaß dieser Gesetze anders zu erfolgen habe, wie sonst bei der Reichsgesetzgebung, ist kein Grund vorhanden, von den Grundsätzen der Reichsverfassung in dieser Hinsicht abzuweichen.

Es wäre vielmehr Leoni's Sache gewesen, zu beweisen, daß im vorliegenden Falle die Thätigkeit des Kaisers eine von seiner sonstigen Thätigkeit bei der Reichsgesetzgebung verschiedene sei.

Wir wollen zum Schluß noch auf eine in den Ausführungen Leoni's versteckt enthaltene Unrichtigkeit hinweisen. Nachdem er dargethan, daß durch den § 2 nicht ein „Reichsgesetz" als zweite Gesetzgebungsform eingeführt sei, kommt er zu dem Schlusse, daß also ein von dem Kaiser zu sanktionirendes „Landesgesetz" vorliege. Er konstatiert also dem „Reichsgesetze" gegenüber ein elsaß-lothringisches „Landesgesetz". Allerdings verführt der Wortlaut des Gesetzes von 1877 zu dieser Annahme, denn es wird nicht nur im § 1 von „Landesgesetzen" gesprochen, sondern auch der § 2 beginnt „die Erlassung von Landesgesetzen ꝛc." Leoni will daraus nun schließen, daß die im § 2 be-

[1]) Streng genommen gehört seit dem Gesetz vom 4. Juli 1879, § 9 ff. noch der Staatsrath, aber nur als rein begutachtender Faktor, hinzu.

zeichnete Gesetzgebung in das Bereich der „Landesstaatsgewalt“ von Elsaß-Lothringen gehöre, als deren Träger und Inhaber er den Kaiser ansieht, daß also von einem „Reichsgesetze“ keine Rede sein könne.

Auch diese Folgerungen, wie sie Leoni mit der Hervorhebung des Wortes „Landesgesetz“ andeutet, sind unrichtig. Denn einmal bedeutet der Ausdruck „Landesgesetz“, wie wir schon wiederholt hervorgehoben haben und wie auch aus allen Belegstellen hervorgeht, nichts anderes als eine abgekürzte Ausdrucksweise für diejenigen Gesetzgebungshandlungen, welche der Staatsgewalt in den Einzelstaaten zustehen, und andererseits ist auch eine besondere „Landesstaatsgewalt“ in Elsaß-Lothringen niemals vorhanden gewesen und niemals konstruirt worden. Wie wir oben schon im Gegensatz zu Leoni festgestellt haben, besteht im Reichsland nur eine Staatsgewalt, die Reichsgewalt, deren Kompetenz bezüglich der Gesetzgebung eine unumschränkte ist.

§ 10.

Resultat.

Stellen wir nun auch für die neueste Periode im Reichsland die maßgebenden Grundsätze zusammen, so ergibt sich folgendes Resultat:

I. Das Recht der Gesetzgebung bezüglich aller Materien steht dem Reiche zu, gemäß § 3, Absatz 4 des Gesetzes von 1871.

II. Dieses Gesetzgebungsrecht wird vom Reich ausgeübt:

1) bezüglich der allgemein für ganz Deutschland zur Zuständigkeit des Reiches gehörigen Materien, wie auch den Bundesstaaten gegenüber, vom Reich selbst durch Reichsgesetz.

2) bezüglich der übrigen Materien entweder

a) unmittelbar vom Reich selbst mittels eines Reichsgesetzes unter Sanktion des Bundesrathes (§ 2, Gesetz von 1877)

oder wahlweise

b) mittelbar von dem Kaiser kraft genereller Delegation des Reiches mit Zustimmung des Bundesrathes und Landesausschusses. (§ 1, Gesetz von 1877.)